

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER. — FACULTÉ DE DROIT

LES DOCTRINES POLITIQUES
DE
ROYER-COLLARD

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

Robert de NESMES-DESMARETS

MONTPELLIER

IMPRIMERIE GUSTAVE FIRMIN, MONTANE ET SICARDI

Rue Ferdinand-Fabre et quai du Verdanson

—
1908

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

MM. Vigié, Doyen, professeur de Droit civil, chargé du cours d'Enregistrement.

Brémont, Assesseur, professeur de Droit administratif.

Glaize, professeur de Procédure civile, chargé des cours des Voies d'exécution et de Législation financière.

Laborde, professeur de Droit criminel, chargé du cours de Législation et Economie industrielles.

Charmont, professeur de Droit civil.

Chausse, professeur de Droit romain.

Valéry, professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.

Declareuil, professeur de Droit romain, chargé du cours d'Histoire du Droit public français.

Margat, professeur de Droit civil.

Perreau, professeur de Droit civil approfondi.

Moye, professeur de Droit international public.

Rist, professeur d'Economie politique.

Barthélemy, agrégé, chargé d'un cours de Droit constitutionnel.

Antonelli, chargé de cours d'Economie politique.

Laborderie-Boulou, chargé du cours d'Histoire du Droit (licence) et de l'Histoire du droit privé français (doctorat).

Rochette, secrétaire.

MEMBRES DU JURY :

MM. Moye, *président*.

Barthélemy,
Laborderie-Boulou, } *assesseurs.*

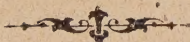
La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LES DOCTRINES POLITIQUES
DE
ROYER-COLLARD

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

Robert de NESMES-DESMARETS



MONTPELLIER

IMPRIMERIE GUSTAVE FIRMIN, MONTANE ET SICARDI

Rue Ferdinand-Fabre et quai du Verdanson

—
1908

LES DOCTRINES POLITIQUES

DE

ROYER-COLLARD

INTRODUCTION

Quand on relit notre histoire, une des époques à laquelle on s'attache peut-être le plus volontiers, c'est bien, ce me semble, la Restauration. Au sortir de la Révolution et de l'Empire, qui laissaient la France dans le plus grand trouble moral que l'on puisse imaginer, et qui, comme tous les grands mouvements politiques, avaient exaspéré les passions, le pays était la proie de rivalités et de haines, qu'attisaient tous les intérêts personnels mis en jeu par un changement de régime. La nation, peuple enfant encore dans l'art de se conduire, allait faire un essai du régime parlementaire. Celui-ci, comme toutes les institutions à leur début, était loin d'être parfait, et une expérience acquise par quinze ans de débats, lui était nécessaire pour se perfectionner.

§ 1. — LES PARTIS EN 1815

Les partis, indispensables pour l'organisation d'un gouvernement de cabinet, se trouvaient, en 1815, fortement divisés par des divergences d'idéal et d'intérêt. D'un côté, les royalistes « purs » ou « ultras » ou « pointus », pour qui un retour à l'ancien régime était la seule chose souhaitable, pour qui la Révolution devait être chassée de l'histoire comme ils la chassaient de leur mémoire. D'un autre côté, les libéraux pour qui, au contraire, l'ancien régime n'était plus et ne pouvait plus être, pour qui la Révolution avait laissé dans l'âme de la France des traces ineffaçables, traces que l'on devait retrouver dans la Constitution. A côté d'eux, le régime impérial n'était à peu près pas représenté à la Chambre, car Waterloo avait jeté bas l'idole qu'avait longtemps adoré la France et si les souvenirs de gloire restaient, restait aussi le souvenir des lois terribles de conscription et des batailles qui avaient laissé nos morts aux quatre coins de l'Europe en feu. Le pays envahi, saccagé par les troupes alliées, ne voulait plus d'un despotisme personnel et aspirait à la paix.

Entre les libéraux et les ultras, un parti allait naître, peu nombreux en vérité, mais fort de la qualité de ses membres, et qui allait avoir comme seul idéal, le désir d'amortir les heurts et les chocs

entre les partis extrêmes. Une intelligence vaste, un esprit d'autorité fortement conçu, une intégrité au-dessus de tout soupçon étaient nécessaires pour diriger et conduire dans la lutte parlementaire une telle opinion. Ces trois qualités on les trouva réunies au plus haut point en Paul Royer-Collard.

C'est, bien certainement, une des figures les plus intéressantes de l'époque, et d'abord pour l'originalité de ce fait : son parti, les Doctrinaires, très peu nombreux — « Il aurait tenu sur un canapé », disait Beugnot, — vivant et subsistant malgré les partis extrêmes et sans être étouffé par eux. Il eut même une influence assez sérieuse ; on reconnaissait la haute valeur morale et intellectuelle des hommes qui le composaient. Camille Jordan, Barante, de Serre, jusqu'en 1820, étaient les plus intimes amis de Royer-Collard et partageaient ses espérances et ses craintes. Quand ils prenaient la parole à la Chambre, on les écoutait volontiers, car on savait que pour eux l'intérêt personnel n'était rien, mais qu'était tout l'intérêt de la nation. Leurs ennemis eux-mêmes étaient obligés de leur rendre justice, et c'est ainsi que Duvergier, après avoir attaqué leur tenue générale, reconnaît la valeur de leurs doctrines : « Intolérants, négligents, dédaigneux dans la forme, ayant presque toujours raison dans le fond ... » (1). En effet,

(1) Duvergier de Hauranne, *Histoire du Gouvernement parlementaire en France*, V, 118.

c'est la caractéristique de tout le parti. Les Doctrinaires n'aimaient guère, pour la plupart, la polémique. Ils exposent leurs idées, pas davantage. La contradiction leur déplaît ; ils ne cherchent pas à convaincre leurs adversaires. Ils soumettent seulement leurs théories au jugement et à l'intelligence de tous.

Leur principal organe était *Le Courrier*, dont le but, ainsi qu'il le disait dans son premier numéro, était de combattre révolutionnaires et ultras, en mettant toutes choses au point, et en restant juste et impartial. Mais ses rédacteurs développaient leurs idées avec une certaine acrimonie qui les rendait odieux à tous les autres partis. « Le *Constitutionnel* leur donnait tour à tour les noms de pédants obscurs et de graves intrigants ; le *Journal des Débats*, se moquait des amphigouris métaphysiques dont ils régalaient leurs lecteurs... La *Minerve* souriait de pitié en voyant cinq à six pygmées politiques s'ériger en régulateurs de l'opinion. « Ils sont quatre, disait la *Renommée*, qui » tantôt se vantent de n'être que trois, parce qu'il » leur paraît impossible qu'il y ait au monde quatre têtes d'une telle force, et tantôt prétendent » qu'ils sont cinq ; mais c'est quand ils veulent » effrayer leurs ennemis par le nombre » (1).

Duvergier nous cite, parmi les actionnaires ou

(1) Duvergier de Hauranne, *Histoire du régime parlementaire*, V, 189.

les rédacteurs du journal, Royer-Collard, Barante, Rémusat, etc. (1). Mais dans ses *Souvenirs*, Barante nous dit, en parlant du *Courrier Français* : « Monsieur Royer-Collard se gardait de collaborer à ce journal, qui était pour lui un objet de continuelles impatiences » (2). Ces continuelles impatiences provenaient sans doute (Barante ne s'explique pas à leur sujet) de ce que Royer-Collard, que l'on jugeait le chef des Doctrinaires, n'admettait pas de ses amis et disciples la moindre divergence d'opinion. Si l'on voulait être « doctrinaire », il fallait partager entièrement ses idées, sinon : anathème !

§ 2. — LES CHANGEMENTS D'OPINION DE ROYER-COLLARD

Avant d'entamer l'étude des idées de Royer-Collard, il serait bon, croyons-nous, de donner un portrait de notre personnage. Pour le bien connaître, nous avons puisé dans beaucoup de mémoires de la Restauration, et le fait qui nous a le plus frappé dans cette étude, c'est la divergence des opinions portées sur lui. Nous croyons en avoir trouvé la raison : en Royer-Collard, deux choses sont très

(1) Duvergier de Hauranne, *Histoire du régime parlementaire*, V, 189.

(2) Barante, *Souvenirs*, II, 375.

distinctes, c'est l'être et le paraître. Pour un observateur superficiel, il est avant tout un orateur, beaucoup plus qu'un homme politique, et il se laisse emporter par ses paroles, qui souvent dépassent sa pensée, puis, par respect pour lui-même, il ne veut pas paraître revenir sur ses pas, et il continue dans la voie où son imagination l'a engagé. C'est ainsi que certains auteurs ont essayé d'expliquer l'évolution de Royer-Collard. Il aurait suivi son imagination, plus que sa raison. C'est ce que Pasquier écrivait à Barante, le 14 septembre 1859. Selon lui, les disparates étaient nombreux chez Royer-Collard. « Rien qu'à le voir et à l'entendre pendant quelques semaines, on devait s'attendre à trouver en lui une solidité à toute épreuve. Eh bien ! une certaine légèreté inhérente à la vivacité de son imagination existait en lui, et avec son aide, il s'est, plus d'une fois, laissé entraîner, tantôt à droite, tantôt à gauche. » (1)

C'est cette réputation d'imaginatif qui a probablement fait dire à M. de Lavergne, que Royer-Collard était, avant tout, un écrivain, et qu'il appartenait plus qu'il n'en voulait convenir, à l'école littéraire de Rousseau. M. de Lavergne lui fait le reproche d'être absolu et dynastique comme l'auteur du *Contrat social*, et de rechercher comme lui les effets de style, qui ne s'accordent pas toujours

(1) Barante, *Souvenirs*, VIII, 242.

avec la justesse. « Il avait, tout en s'en cachant, cette vivacité d'impressions qui fait l'art d'écrire, comme les autres arts, et qui entraîne la mobilité. » (1)

De même Rémusat nous dit que Royer-Collard « se laissait prendre à ses phrases », qu'il était « dupe de son éloquence » (2).

Pour nous, nous ne croyons pas que cette explication suffise. Non, nous ne croyons pas que Royer-Collard se soit laissé prendre à ses propres phrases ; non, nous ne croyons pas que chez lui l'imagination l'emportait sur la raison ; et cela, nous croyons pouvoir le prouver psychologiquement. Si Royer-Collard avait été emporté par la fougue de son imagination, ses convictions auraient vagabondé comme elle, sans rime ni raison ; son évolution se serait faite d'une façon fantaisiste, et l'on ne pourrait saisir une ligne directrice dans sa conduite. Or, il n'en est pas ainsi ; il a évolué plutôt dans l'application de ses doctrines que dans le fond même. Ses principes fondamentaux sont restés immuables, et à eux, il est toujours resté fidèle. Il était, en 1845, le catholique qu'il était en 1815 ; il était, en 1830, le partisan résolu de la légitimité

(1) Lavergne, Royer-Collard orateur et politique. (*Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} octobre 1861.)

(2) Rémusat, De l'esprit de réaction. Royer-Collard et Tocqueville. (*Revue des Deux-Mondes*, 15 octobre 1861.)

qu'il était en 1810, quand il était correspondant de Louis XVIII à Paris.

Et pourtant, il a changé parfois d'opinions, et il a souvent appliqué différemment ses théories, suivant le moment où il était. Comment expliquer cela ? D'abord, on peut lui appliquer la boutade faite au sujet de Guizot : « C'est un roseau peint en fer. » Si on étudie un de ses discours, on voit combien il se place à un point de vue élevé. Il parle d'une façon absolue ; il semble, qu'ayant des doctrines aussi générales, il ne pourra jamais les renier. Et pourtant, il évolue ! C'est que ses doctrines sont des doctrines *a posteriori*, faites pour justifier des opinions qui lui sont fournies par les événements. De plus, ainsi que nous le montrerons au cours de cette étude, il lui arrive fréquemment de conserver la même opinion, de soutenir la même thèse, mais de l'*appliquer* différemment.

Lui-même se rendait compte de ses évolutions, et il n'en rougissait pas ; nous n'en voulons comme exemple que le fait rapporté par Vitrolles dans ses Mémoires : « Comme il s'approchait de moi après son discours (sur la loi des élections de 1815), pour recevoir le tribut d'admiration dû à son talent, après lui en avoir payé ma part, je me permis dans les termes les plus polis, d'opposer ses opinions actuelles à celles qu'il avait eues peu de temps auparavant. Je n'avais pas besoin de prendre tant de précautions ; il me répondit avec une admirable assurance : « Certainement, Monsieur

le Baron, me dit-il, et que serait l'expérience, si elle ne servait pas à redresser nos erreurs ? » (1)

§ 3. — CARACTÈRE POLITIQUE DE ROYER-COLLARD

Royer-Collard, à la tribune (ce sont tous ses contemporains qui nous le disent), prenait un ton doctoral, lent et froid ; il exposait ses idées avec clarté, ne se jetait pas dans de vaines digressions, ne recherchait pas les effets faciles ; il était écouté avec attention, presque avec respect. Mais il ne ménageait certes pas ses adversaires ; il ne cherchait nullement à biaiser pour obtenir d'eux une approbation qu'il aurait pu obtenir par des concessions. D'ailleurs, les concessions étaient les choses qu'il redoutait le plus. Il allait jusqu'au bout de ses idées, n'essayait pas d'arracher à la Chambre un vote favorable à ses projets, en restant dans le vague, en ne montrant qu'un côté de la question. « On ne pouvait lui refuser d'être homme de mérite et de talent, mais trop épris de sa propre raison, et trop amoureux du paradoxe, nous dit Vitrolles, c'est-à-dire un de ses adversaires politiques. Je lui reprochais un jour de les soutenir avec une autorité trop rude : « Ce ne serait rien, lui disais-je, » si vous y mettiez un peu plus d'insinuation, mais

(1) Vitrolles, *Mémoires*, III, 71.

» vous voulez toujours nous les faire avaler d'auto-
» rité, et pour ainsi dire, par le gros bout. » (1)

C'était l'exagération d'une de ses qualités qui était la cause de cela : sa bonne foi lui interdisait toute compromission, et les transactions auxquelles la politique oblige bien souvent, lui furent toujours inconnues. Il ne fut jamais, de parti pris, le partisan ou l'adversaire d'une personnalité quelconque : « Comme en aucun temps je n'ai fait profession d'être auxiliaire, je ne fais point profession, aujourd'hui, d'être adversaire ; je cherche selon mes lumières, la vérité et la justice. » (2)

Cette bonne foi se retrouve chez Royer-Collard durant toute sa carrière politique. M. Spüller nous en donne un bel exemple dans le dialogue qu'il cite entre Royer-Collard et Danton, alors qu'on était en pleine Révolution. Danton avait cherché à entraîner Royer-Collard de son côté, avant que leur rupture ne devînt inévitable. « Venez avec nous, disait avec sa brusque franchise Danton à Royer-Collard ; il faut hurler avec les loups. — Cela n'est permis qu'aux loups, répondait Royer-Collard. — Mais vous serez dévoré. — Eh bien ! je serai dévoré. » (3) Une telle profession de foi était d'autant plus méritoire que Royer-Collard pré-

(1) Vitrolles, *Mémoires*, III, 71.

(2) *Archives parlementaires*, XXXI, 444.

(3) Spüller, *Royer-Collard*, 23.

voyait déjà fort bien tous les excès de la Terreur ; mais, même au péril de sa vie, il préférerait rester fidèle à ses principes, à son honnêteté.

Un autre exemple de sa bonne foi qui est encore à citer, quoiqu'il n'y ait pas eu alors de courage à avoir, mais qui a néanmoins de la valeur car il s'agit d'une affaire religieuse, et l'on sait la piété austère de Royer-Collard, un autre exemple, dis-je, c'est la conversation qu'il eut avec l'abbé de Montesquiou. « Ce fut Monsieur Royer-Collard qui eut la pensée de proposer à l'abbé de Montesquiou, ministre de l'Intérieur, de s'adjoindre Monsieur Guizot, *protestant*, en qualité de secrétaire général. Cette proposition étonna d'abord l'abbé de Montesquiou. « C'est pourtant bien simple, lui dit M. Royer-Collard, et je suis convaincu que si vous acceptiez ma proposition, vous vous en applaudiriez. Vous êtes ecclésiastique, et un ecclésiastique ministre de l'Intérieur, c'est chose nouvelle en France ; le choix que le Roi a fait de votre personne, sera bien mieux accueilli si on voit un protestant auprès de vous. Quant à Monsieur Guizot, je le connais, je sais ce qu'il vaut, et je vous en répons. » Monsieur Guizot fut nommé secrétaire général du ministère de l'Intérieur. » (1)

Une autre preuve encore de l'intégrité politique de Royer-Collard, c'est celle que nous fournit Ba-

(1) Véron, *Mémoires d'un bourgeois de Paris*, I, 396.

rante ; il nous raconte que, lors de l'élection des membres de la commission chargée d'étudier la réforme électorale en 1820 (et c'était une loi des plus importantes, d'où pouvait dépendre l'avenir, et qui mettait en jeu toutes les théories des doctrinaires), il eut la délicatesse de ne pas se donner sa voix et son adversaire en eut une de plus que lui (1). Combien peu d'hommes politiques seraient capables d'un tel désintéressement !

Cette honnêteté très grande provient de la haute idée qu'il avait de son devoir. Jusqu'à la fin de sa carrière politique, alors que, déjà vieux et malade, il ne pouvait plus guère prendre part aux discussions, il tenait néanmoins à aller à la Chambre pour donner l'exemple, et que son vote ne fût pas perdu. Le 24 février 1839, le comte Molé écrivait à Barante : « Monsieur Royer-Collard est admirable. Malgré son vieil âge et sa santé ébranlée, il donne l'exemple de l'assiduité à ces séances (de la Chambre), qui finissent à 8 heures et demie du soir: » (2)

§ 4. — ROYER-COLLARD ET LA RELIGION

Royer-Collard accorda toujours un grand rôle à la religion. Elle était pour lui, d'abord le frein qui retient les peuples ; mais il ne l'aimait pas seu-

(1) Barante, *Vie de Royer-Collard*, II, 15.

(2) Barante, *Souvenirs*, VI, 194.

lement pour cela. Il ne l'aimait pas seulement au point de vue moral. Il l'aimait aussi pour elle-même. Il était d'une piété rigide et austère. D'autres le disaient même janséniste. Cette tournure d'esprit lui venait surtout de sa première éducation sévère et dirigée par sa mère, qui avait eu des liens avec Port-Royal, puis par les Pères de la Doctrine chrétienne. Mais s'il était catholique convaincu et pratiquant, il n'était pas pour cela un exalté, comme il y en avait tant en 1815. Il ne tomba jamais dans le travers des ultras qui, sous prétexte qu'ils aimaient la religion, en mettaient partout. Il craignait la Congrégation, dont l'influence occulte l'effrayait. Ce qu'il voulait éviter surtout, c'étaient les empiètements du clergé sur les pouvoirs de l'Etat. Il voulait bien voir le prêtre à l'autel, et il l'y voyait volontiers, mais il ne voulait pas que son influence sorte de l'église. Nous en avons les preuves dans sa conduite vis-à-vis de l'instruction publique. Il n'admettait pas que l'on fasse des frères de la Doctrine chrétienne, des instituteurs privilégiés.

§ 5. — ROYER-COLLARD ET LA LÉGITIMITÉ

Si de la religion nous passons à la politique, nous voyons que le grand fait qui domine toute sa conduite, c'est son amour pour la légitimité. Il le garda toujours vibrant au cœur, et quand la légi-

timité disparût, il jugea son rôle fini ; il était à la Chambre de Louis-Philippe, presque un des seuls survivants d'un monde disparu, il paraissait être un homme d'un autre âge, et son cœur souffrait d'avoir vu la ruine de ses espérances. Quand il eut à attaquer le système suivi par Louis XVIII dans ses dernières années et par Charles X, il le faisait pour le plus grand bien de la Monarchie, et ses différences de vues avec le Roi ne l'empêchaient pas de rester fort attaché à la Royauté. Barante nous dit de lui qu'il ne fut « jamais plus attaché à la Monarchie légitime, que quand il avait à lutter contre le Roi pour l'arrêter au bord de l'abîme ».

Il aimait la légitimité et il la voulait libérale. « Il n'avait de vocation libérale qu'avec la légitimité. » Il voulait des libertés, quoiqu'il les restreignît parfois fort volontiers, nous le verrons plus loin. Il n'est rien qu'il redoute plus que les abus de pouvoir. Il ne veut à aucun prix de la tyrannie, et de quelque tyrannie que ce soit. Il est ennemi des abus, de tous les abus ; il craint de tomber dans les exagérations des partis en présence, et il garde toujours son amour du « juste milieu ». Mais s'il a des tendances moyennes en tout comme idées, il n'en est pas de même pour les moyens à employer. Il veut le triomphe de ses idées, avec toute la force de sa volonté ; et pour les faire triompher, il ne craindra pas parfois d'user de moyens violents ; ainsi, nous verrons qu'il

accepte assez facilement des restrictions momentanées à la liberté individuelle et à la liberté de la presse.

C'était d'ailleurs le fond de son caractère d'être autoritaire ; il s'irritait de toute entrave dans la marche de ses idées, il était « d'un caractère fâcheux » (1). Sa sévérité était connue ; il se vantait d'avoir fait pleurer Jouffroy. Quand il avait l'occasion de fouailler, de sa parole, ses adversaires politiques, il n'y manquait pas, et il est à regretter que le discours qu'il prononça à propos du procès du *Journal du Commerce*, soit trop long pour être cité ici. C'est un modèle de moquerie fine, d'ironie cinglante. Duvergiér de Hau-ranne le rapproche et à juste titre, des *Provinciales* ; c'est un grand honneur mais il est mérité.

Il est facile de comprendre combien d'ennemis son autorité, sa sévérité, son ironie, lui avaient créés ; aussi fut-il maintes fois vigoureusement attaqué.

Dans un pamphlet violent que nous avons sous les yeux, intitulé : « Du système des doctrinaires », on le traite, lui et ses amis, de « parjures » à la liberté et à leurs doctrines (2), « aristocrates qui se disent libéraux, libéraux pleins d'insolence, aristocrates remplis de bassesse, charlatans qui ont le mensonge dans la bouche, et l'affectation dans

(1) Brante, *Souvenirs*, II, 382.

(2) Malebouche, *Du système des Doctrinaires*, 7.

le style, gens à projets qui voudraient s'élancer et sont cloués à leur place par la puissance du vide et de la peur » (1). On voit toute l'injustice d'une pareille œuvre de haine. Ce sont des attaques qu'il vaut mieux laisser dans l'ombre, n'étant pas dignes d'être exposées au grand jour.

Montlosier est moins haineux et moins violent ; néanmoins, dans « De la Monarchie Française au 1^{er} mars 1822 », il attaque Royer-Collard et son « galimatias » (2). Mais c'est uniquement parce que opposé à ses doctrines, et s'il est adversaire, il est au moins adversaire loyal.

§ 6. — MÉTHODE DE ROYER-COLLARD

Si nous devons nous permettre, avant de commencer l'étude des idées de Royer-Collard, une critique à sa méthode, nous devons dire que chez lui on trouve trop d'idées préconçues ; il est catholique et légitimiste *a priori* ; il a un idéal qu'il cherche à faire triompher en élaborant ses doctrines ; l'idéal ne provient pas chez lui du raisonnement, mais il édifie son raisonnement pour justifier son idéal. Nous lui reprocherons de n'avoir pas fait table rase de ses idées préconçues. Pour faire véritablement œuvre de science, il aurait dû

(1) Malebouche. *Du système des Doctrinaires*, 11.

(2) Montlosier. *De la Monarchie française*, 97.

user du doute cartésien, il ne l'a pas fait, c'est regrettable ; sa doctrine perd, de ce fait, beaucoup de sa valeur scientifique. On sent trop qu'elle était faite pour les besoins de la cause, non pour le seul but de la science.

Il appartenait à un publiciste contemporain, et au plus remarquable d'entre eux, j'ai nommé M. Duguit, de reprendre les théories de Royer-Collard, de les réédifier sur des bases solides et d'en faire une œuvre de science forte et durable. Au fur et à mesure de cette étude, nous indiquerons les nombreux points de ressemblance qui existent entre les deux doctrines.

§ 7. INTÉRÊT ACTUEL DE LA QUESTION

Nous allons maintenant entrer dans le fond de notre sujet, en étudiant successivement les idées de Royer-Collard sur la souveraineté, sur la représentation, sur le régime parlementaire et sur les libertés. Cette étude présente un intérêt actuel tiré de ce que toutes les questions que nous traitons sont à l'ordre du jour. Certaines même, comme la liberté de conscience, la liberté d'enseignement, sont quotidiennement attaquées et défendues, et à ce point de vue, les théories que nous voyons exposées tous les jours ne sont pas très différentes de celles dont se servaient les partis sous la Restauration.

Pour cette étude, nous avons tâché de faire abstraction de toute idée politique ou religieuse, nous plaçant seulement, avec le plus d'impartialité possible, au double point de vue de l'histoire et du droit public. Pussions-nous avoir réussi à exposer aussi clairement qu'elle le mérite, une doctrine admirable à bien des points de vue.

CHAPITRE PREMIER

ROYER COLLARD ET LA SOUVERAINETÉ

§ 1. — ATTITUDE DE ROYER-COLLARD ENVERS LES PARTIS EN PRÉSENCE

Royer-Collard fit ses débuts sur la scène politique, dès l'aurore de la Révolution, en 1789, quand il fut envoyé au Conseil de la Commune par le suffrage de ses voisins, les habitants de l'île Saint-Louis, à Paris. Mais il n'avait, à cette époque, que vingt-six ans et rien ne pouvait faire prévoir qu'il y avait en lui l'étoffe de l'homme éminent qu'il fut plus tard. Pourtant, sa modération, à un âge où l'on est porté à obéir à ses sentiments plus qu'à sa raison ; sa droiture, son honnêteté, à un moment où l'on était parfois obligé de transiger avec sa conscience, tout cela attira sur lui les regards du Conseil de la Commune qui le choisit pour secrétaire. Il démissionna au 10 août 1792, mais ne se désintéressa pas pour cela des affaires publiques. Et nous le retrouvons, en mars 1793, lisant, à la barre de la Convention une adresse de

son quartier, adresse dont il était probablement l'auteur, ou, dans tous les cas, qu'il avait au moins inspirée, car nous y trouvons déjà une idée pour laquelle il lutta toute sa vie : la haine des abus, la crainte de la tyrannie populaire.

« Que le sceptre sanglant de l'anarchie soit brisé, disait-il, que le règne des lois commence, et qu'une constitution, fondée sur les bases de l'égalité et de la liberté, fasse triompher la souveraineté du peuple sur les débris de tous les intérêts et de toutes les passions. » (1)

Ici, il invoque formellement la souveraineté du peuple, et de là, un observateur superficiel pourrait conclure qu'à cette époque, Royer-Collard était partisan de la démocratie. Il invoque la souveraineté du peuple, et plus tard il la répudiera. Est-ce une palinodie ? Nous ne le croyons pas, et nous croyons même être en droit de penser que c'était là un sacrifice aux idées du moment. Royer-Collard, il ne faut pas l'oublier, parlait devant cette même Convention qui, moins d'un mois après, décrétait d'accusation vingt-neuf députés Girondins. Cette phrase sur la souveraineté du peuple n'était, selon nous, qu'une concession au temps et au milieu, pour qu'on accepte de l'écouter : il y avait un certain courage, pensons-y, à venir dire, devant cette assemblée, qu'il était temps que l'a-

(1) Spüller, *Royer-Collard*, p. 27. — Barante, *Vie de Royer-Collard*, I, p. 9.

narchie finisse, et Royer-Collard demandant l'élaboration d'une constitution nous apparaît tel qu'il sera toujours, l'ennemi du pouvoir absolu des masses populaires ; en demandant une constitution, il demandait une base stable, sur laquelle on puisse s'appuyer pour faire des lois, et non pas cette base mouvante et variable qu'est la seule volonté d'une assemblée. Il demandait un frein pour arrêter les délégués du peuple qui s'engageaient sur une pente dangereuse.

Royer-Collard garda, d'ailleurs, toute sa vie, cette haine et cette crainte du pouvoir du peuple érigé en système de gouvernement, haine et crainte qui lui venaient de la Convention et de ses actes. Après la chute des Girondins, il avait été obligé de quitter Paris et de se cacher à Sompuis, dans sa famille. Il s'en souvint toujours, et la mémoire des journées sanglantes de 1793, resta vivace en lui. Pendant toute sa carrière politique, toutes les fois qu'il pensait à sa jeunesse, il frémissait d'indignation, et nous en trouvons des traces nombreuses dans tous les discours qu'il prononça en trente ans. Toutes les fois que l'image de la Révolution ou de la Convention se présentait à son esprit, il ne trouvait pas de qualificatif assez sévère à leur égard. En 1797, remerciant ses concitoyens qui l'avaient élu au Conseil des Cinq-Cents, il leur dit : « Mes principes vous sont connus ; ils sont les vôtres et ceux de tous les hommes de bien qui veulent la proscription définitive et absolue du *mons-*

tre révolutionnaire. » (1) Et quarante ans après, en 1837, lors de la discussion de la loi sur la non-révélation, il parle des « épouvantables excès de ce gouvernement affreux qu'était la Convention ».

Napoléon ne le rallia pas davantage à son système de gouvernement, et Royer-Collard n'accepta jamais l'idée d'un homme incarnant la notion de souveraineté. Dans une lettre à Louis XVIII, alors prétendant, il faisait un parallèle entre le gouvernement monarchique héréditaire, tempéré par des lois fondamentales et le gouvernement militaire, électif, et sans barrières. « Il s'agit de prononcer entre le plus parfait et le pire des gouvernements ; entre celui qui a fait la gloire de la France et celui qui a été la honte et le fléau de Rome ; entre celui qui a donné à l'une soixante-dix monarques en treize siècles, et celui qui a donné à l'autre le même nombre de despotes en un siècle et demi, entre celui qui confond les intérêts de l'Etat et de son chef, et celui qui les sépare ; entre celui qui éteint les ambitions criminelles et celui qui les allume dans le cœur des plus indignes ; entre celui pour qui la guerre est presque toujours une calamité et celui pour qui elle est presque toujours une nécessité. » (2) Le despotisme de Napoléon, sa centralisation à outrance, sa volonté, et sa volonté seule à la base de tout, tout

(1) Spüller, *Royer-Collard*, p. 35.

(2) Barante, *La Vie politique de Royer-Collard*, tome I, p. 63.

cela contribua pour beaucoup à donner à Royer-Collard la crainte d'un régime absolu ; et son animadversion pour Napoléon était si grande que, lorsqu'en 1811 il fut nommé à une chaire de philosophie à la Sorbonne, il refusa d'insérer dans son discours d'ouverture, comme le lui conseillait M. de Fontanes, un éloge de l'Empereur.

Cette longue période de vingt-cinq années, qui s'était écoulée de 1789 à 1814, et les différents gouvernements qui s'étaient succédé, eurent donc une grande influence sur les idées politiques de Royer-Collard, et nous le voyons aussi nettement opposé à la toute puissance d'une assemblée qu'au despotisme d'un homme. Il est, et restera l'adversaire de toutes les tyrannies quelles qu'elles soient, d'où qu'elles viennent.

La Convention d'une part, l'Empire de l'autre, avaient façonné son opinion et il tendra à tenir le juste milieu entre ces deux systèmes extrêmes.

Cet amour du juste milieu s'ancra encore dans son âme quand il fut élu député, en 1815, par le département de la Marne. Son esprit calme et pondéré s'insurgeait devant l'exaltation des partis en présence. Il n'y avait pas à ce moment (et les mémoires de l'époque en font foi), d'opinions modérées ; il n'y avait que des convictions sectaires. Royer-Collard, qui avait habité Paris pendant l'Empire, était reçu très fréquemment dans le milieu des anciens émigrés, comme dans celui des libéraux ; les conversations entendues dans ces

deux clans opposés, n'étaient pas faites pour ramener le calme dans un esprit qui cherche à se faire une opinion. Des deux côtés, haine et violences, suspicion et méfiance. Ce fut une joie pour les salons royalistes d'apprendre que le maréchal Ney venait d'être fusillé. Ce fut un deuil, pour eux, quand ils apprirent l'évasion du comte de Lavalette.

Dans les salons libéraux, c'était l'inverse qui se produisait, et toute joie pour les royalistes était pour eux une peine.

Le clergé était un des plus fermes soutiens de la Royauté rétablie. Il voulait une royauté forte. Toutes les limites au pouvoir royal, même celles provenant d'une constitution, étaient considérées comme des barrières qu'il ne faudrait pas établir, et qu'on devrait renverser si jamais on les élevait.

Lanjuinais (1) nous rapporte à ce sujet le fait suivant : « Un prédicateur... prêcha à Paris dans une grande paroisse que toute constitution était un régicide ; il y eut beaucoup de sermons dans le même sens, et ils ont continué longtemps çà et là, contre *l'erreur du siècle*, et contre *la maladie des idées libérales*. »

Partout, en France, on provoqua des adresses au roi, et leur texte peut nous donner une idée de l'exagération et de l'exaltation des idées politiques : « Il y en eut, dit Lanjuinais (2), qui trai-

(1) Lanjuinais, *Essai sur la Charte*, tome I, p. 69.

(2) *Ibid.*, p. 70.

taient la Révolution de rébellion de vingt-cinq ans à expier par l'obéissance absolue. »

Du côté des libéraux, la violence de langage était la même, bien que leurs idées soient moins extrêmes que celles des ultras. Pour lutter contre la puissance occulte de la « Congrégation », instrument redoutable aux mains des ultras, ils fondent la société des « Amis de la Presse », puis la Charbonnerie. Ces sociétés, d'autant plus craintes qu'on les connaissait mal (et c'est un fait, qu'en politique surtout, on redoute ce que l'on ignore), contribuaient à envenimer toutes les questions.

Un homme aux allures aussi tempérées que l'était Royer-Collard, devait donc être heurté profondément par les allures des partis en présence. Et si nous étudions maintenant les doctrines de l'époque, nous verrons qu'elles devaient, elles aussi, choquer une âme équitable et pondérée.

D'un côté, les ultras : pour eux, la volonté du roi existe seule en droit. Lui seul a le pouvoir de commander. « Telle est notre volonté », est pour eux le dernier et le plus solide des arguments. Ils veulent la souveraineté royale dans toute sa force. Aussi, quand le projet de constitution élaboré par le Sénat, en 1814 (1), parut, et qu'ils y virent ces phrases : « *Le peuple français appelle librement*

(1) Projet, dit du 10 avril.

au trône Louis-Stanislas-Xavier de France, frère du dernier roi. — La constitution doit être acceptée par le peuple, et le roi doit la jurer et la signer avant d'être proclamé », ce fut alors un épouvantable concert de réclamations. Ce projet paraissait reconnaître implicitement la souveraineté nationale, et si le frère de Louis XVI monte sur le trône, c'est par un titre nouveau et non pas comme successeur du dernier roi. C'était une tendance trop éloignée des idées des ultras pour qu'ils l'acceptent. Aussi fut-on obligé de déchirer le projet et de faire élaborer dans un tout autre esprit la Charte et son préambule. La nouvelle constitution découle de l'autorité préexistante du roi; elle est octroyée, donc révocable; elle est enfin datée de la dix-neuvième année du règne.

Sans nul doute, les préférences de Royer-Colard allaient au projet du Sénat plutôt qu'à l'œuvre de Montesquiou, Ferrand et Beugnot.

Pour les ultras, représentés en cela par Bonald, l'avenir désiré, c'était les siècles passés : le roi, assisté de la noblesse et du clergé, gouvernant et régnant sur le tiers état. De limites point, de contrôle point, seulement la certitude que les ordres royaux seront exécutés avec sagesse et calme par une magistrature inamovible. Quant à l'œuvre de la Révolution, elle était inexistante. Les ultras ne voulaient même pas voir que les esprits de 1815 n'étaient plus les mêmes qu'un siècle auparavant, et leur but avoué était une *contre-révolution*. Cette

idée et ce but choquaient fort Royer-Collard, qui disait, répondant aux exagérations royalistes des ultras : « Je juge la Révolution aussi sévèrement qu'il convient et que la justice l'exige, mais je ne crois la contre-révolution bonne ni permise nulle part. » (1)

A l'opposé des ultras, les libéraux exagéraient l'œuvre de la Révolution. Mais, tandis que les ultras, sachant qu'ils avaient pour eux la majorité des Français, étalaient au grand jour leurs désirs et leurs souhaits, les libéraux, au contraire, se sentant les plus faibles, évitaient d'aller jusqu'au fond de leurs raisonnements. Ils avaient une *tendance* plutôt qu'une volonté ferme. Ainsi, ils voulaient toutes les libertés, mais sans oser les appuyer sur leur soutien réel, la souveraineté du peuple. Le mot choquait trop les idées d'une époque encore pleine des souvenirs de la Révolution, pour que les orateurs de la gauche osassent l'employer fréquemment. De même, ils sont partisans du régime parlementaire, sans oser l'étayer de la souveraineté du peuple. S'ils n'osent pas aller contre le principe monarchique, ils tâchent, du moins, de diminuer le pouvoir du roi, en demandant l'élargissement du droit de vote. Ils sont avant tout les ennemis de tous les privilèges et, s'il est permis d'employer des termes de l'ancien régime, ils

(1) Barante, *Vie politique de Royer-Collard*, II, 104.

sont pour le tiers contre le clergé et la noblesse. Ils demandent que la pairie ne soit pas héréditaire et, toutes les fois que l'occasion s'en présente, ils protestent contre les satisfactions accordées aux ultras.

Royer-Collard, tout en reconnaissant l'œuvre de la Révolution, tâchait d'éviter de tomber dans les mêmes excès que les libéraux, et nous l'entendons dire, en 1823 : « La Monarchie légitime est au milieu de nous, mais elle revient d'un long exil ; elle est l'ancienne monarchie, et cependant elle est une monarchie nouvelle, séparée de l'ancienne par des événements qui sont des siècles. » (1)

Il jugeait d'une façon sévère mais juste les partis en présence, quand il silhouettaït les factions qui se partageaient la France. Il voit d'un côté « la faction née de la Révolution, de ses mauvaises doctrines, de ses mauvaises actions, qui cherche, vaguement peut-être, mais qui cherche toujours l'usurpation, parce qu'elle en a le goût encore plus que le besoin ». Puis il passe à la faction née du privilège, que l'égalité indigne, et qui a besoin de la détruire. « Je ne sais ce que font ces factions, mais je sais ce qu'elles veulent, et surtout, j'entends ce qu'elles disent. Je reconnais l'une à la haine de toute autorité légitime, politique, morale, religieuse ; l'autre à son mépris instinctif pour tous les

(1) Barante, *Vie politique de Royer-Collard*, II, 184.

droits publics et à la cupidité arrogante qui lui fait tout convoiter dans le gouvernement et dans la société. Je déclare à l'avance à la faction victorieuse, quelle qu'elle soit, que je détesterai sa victoire ; je lui demande, dès aujourd'hui, de m'inscrire sur les tables de ses proscriptions.» (1)

Les partis courbaient la tête sous cette violente apostrophe, mais tout en combattant les sectarismes de la droite et de la gauche, Royer-Collard admettait les opinions plus calmes, il reconnaissait que les partis en présence avaient de justes motifs d'orgueil, et l'on sentait toute sa sympathie pour les membres du centre : « Les partis, disait-il, sont l'un et l'autre honorables, parce qu'ils ont l'un et l'autre une grande origine et une illustration ineffaçable ; d'un côté, la gloire fabuleuse de 25 années de prodiges ; de l'autre, toute la gloire historique de la France. Ici, les doctrines nécessaires de l'ordre ; là, les maximes généreuses de la liberté. » (2)

Ce discours nous montre Royer-Collard sous son véritable jour. Toutes les exagérations le révoltent, toutes les compromissions lui répugnent.

Au milieu des incohérences des partis en présence, au milieu de ces contradictions, de ces rivalités et de ces haines, de ces sectarismes et de ces appétits, quelle conduite devait tenir un homme au caractère élevé, calme et pondéré, intransigeant

(1) Barante, *Vie politique de Royer-Collard*, II, 43.

(2) *Ibid.*, II, 44.

avec les autres, comme il l'était avec sa conscience ? Que devait faire Royer-Collard ? Quelle position devait-il prendre ? La leçon du moment s'ajoutait, pour lui, aux leçons du passé, et si les violences des ultras l'éloignaient encore du principe de la souveraineté royale, les égarements des libéraux ne le détachaient pas moins de la souveraineté du peuple. Il tâchera de tenir la balance équitable entre les partis. Il prendra à chacune des théories ce qu'elle a de bon, il laissera de côté ce qu'elles ont de nuisible ou de dangereux. Il sera la voix de la raison, réprimant et réprimandant même parfois les écarts que la violence des passions pourra faire faire aux partis extrêmes. Son ton doctoral et sentencieux contribuera d'ailleurs à lui donner la hauteur nécessaire pour diriger la marche générale des partis, et à ce point de vue, Royer-Collard fut un sage mentor pour le gouvernement parlementaire en France. Il sera partisan d'une royauté forte, mais non pas absolue, comme la voulaient les ultras ; il voudra certaines libertés, mais pas toutes comme le voulaient les libéraux.

Si nous nous plaçons plus spécialement au point de vue de la souveraineté, nous verrons que Royer-Collard ne reconnaît comme souverain ni le roi, ni le peuple, ni le roi et le peuple ensemble.

•

§ 2. — ROYER-COLLARD N'ADMET PAS LA SOUVERAINETÉ D'UN HOMME

Nous avons dit que Royer-Collard n'aimait pas Napoléon ; il n'avait jamais caché ses sentiments à ce sujet et, selon le mot de Bryce, les théories sur la souveraineté étant toujours influencées par les idées politiques, il devait en être de même pour lui. Nous le voyons donc nettement opposé à la théorie de la souveraineté d'un homme, et c'est ce qu'il nous dit dans un de ses plus beaux discours : « C'est nous imposer un sacrifice au-dessus de nos forces que de nous demander notre sang pour le triomphe du pouvoir absolu. » (1)

La souveraineté d'un homme ne peut s'expliquer, d'après M. Esmein, et je crois que c'est là un fait indéniable, que de deux façons : ou bien le monarque est un délégué de Dieu, souverain universel, c'est la théorie du droit divin ; ou bien le monarque est souverain légitime à cause de la longue possession du pouvoir par sa famille, et cette possession est devenue pleine propriété, par suite d'une sorte de prescription acquisitive.

La première de ces deux théories était celle de Bonald, le théoricien que les ultras opposaient à

(1) *Arch. parl.*, XXXVIII, 387.

Rousseau. Pour lui, l'homme est né nul, c'est une table rase ; mais Dieu a pourvu sa créature de tout ce qui lui manquait pour vivre en société, et pour que cette réunion d'individus puisse exister dans le temps, il l'a dotée d'une constitution qui est le souffle de vie, l'âme de l'être factice ainsi créé. Cette constitution, qui n'est autre chose qu'une sorte de Charte, inscrite au cœur de chaque homme, institue à la base de tout un individu, fait de l'essence commune, mais à qui Dieu a délégué directement une partie de sa puissance : c'est le Roi. Pour l'aider dans son œuvre de gouvernant, le roi a des institutions stables et indépendantes : dans l'ancienne France, c'étaient la noblesse, le clergé, la magistrature ; et le but que tous doivent se proposer, c'est la conservation et l'amélioration de la société.

C'est ainsi que Faguet dit, d'après Bonald :

« La société, qu'est-ce ? Une cause : le roi, — un moyen d'action : le patriciat ou les patriciats, — un effet : conservation et reproduction du peuple. » (1) Nous avons ainsi le schéma de la constitution des peuples. Je dis *la* constitution, car, pour Bonald, une seule existe, et les peuples dont la vie politique n'est pas calquée sur ce modèle, ne sont pas des peuples viables. C'est la théorie que M. Duguit appelle, après M. de Vareilles-Som-

(1) Faguet, *Politiques et Moralistes*, I, 76.

mières, la théorie du droit divin providentiel : Dieu nomme le souverain non par une délégation expresse de volonté, mais par suite de la direction qu'il donne aux événements. On le voit, cette théorie est différente de celle que soutenaient les auteurs catholiques du XVII^e et du XVIII^e siècles et d'après laquelle Dieu choisit le titulaire même du pouvoir ; c'est la doctrine du droit divin surnaturel (1).

Royer-Collard, que nous avons pourtant vu d'un tempérament très catholique, n'admettait pas plus la théorie de Bonald que celle de Louis XIV, choisi par Dieu.

Le 24 février 1823, parlant sur les crédits demandés pour la guerre d'Espagne et faisant allusion aux alarmes de la France, il disait : « Et qu'y a-t-il de plus propre à les justifier (ces alarmes) que le motif avoué de l'intervention dont il s'agit ? Ce motif, réduit à ses véritables termes, ne déclare-t-il pas, sans aucune ambiguïté, que les gouvernements seuls ont des droits naturels, éternels, imprescriptibles, dont l'*origine* n'est pas sur la terre ; que les peuples, au contraire, n'ont que des droits acquis, et que, si les gouvernements ne leur en accordent point, ils n'en auront point ; ou, en d'autres termes, que les gouvernements ont précédé les sociétés et que celles-ci sont leur ou-

(1) Duguit, *Manuel*, 21.

vrage ? Je n'ai rien à dire de cette maxime dans le cas présent, et dans les limites où je me renferme, si ce n'est qu'elle n'est pas française et qu'avant d'être démentie par la Charte, elle l'était par toute notre histoire. » (1) C'est là la condamnation absolue et formelle de la théorie de Bonald, théorie dans laquelle le gouvernement est antérieur au peuple, par la raison même que la cause est antérieure à l'effet.

Mais il semble que cette condamnation n'ait pas suffi à Royer-Collard, et, lors de la discussion de la loi sur l'hérédité de la pairie, il reprend son idée sur le droit divin, et il dit à ce sujet : « Le droit divin, transféré de l'Eglise dans l'Etat, est une fausseté historique ; l'obéissance aux pouvoirs établis, quels qu'ils soient, est la seule doctrine politique que la religion enseigne. » (2)

Si on laisse de côté cette théorie du droit divin, il y a encore une autre façon d'expliquer la souveraineté d'un homme, c'est en disant (et cette théorie était reprise par pas mal d'ultras en 1815) que le monarque détient légitimement la souveraineté par ce fait que, depuis des temps très reculés, sa famille en était détentrice ; depuis de longs siècles, le droit de commander fait partie du patrimoine familial, et ce droit a fini par être inhérent à l'individu. C'est en quelque sorte la théorie de

(1) *Archives parlementaires*, XXXVIII, 387.

(2) Barante, *Vie politique de Royer-Collard*, II, 461.

« la fonction crée l'organe » appliquée au domaine de la philosophie politique. C'est aussi une application de la tradition, et les ultras disaient : « Puisque la Monarchie a fait ses preuves en France, puisque pendant des siècles le pays a accepté ce régime et que les affaires publiques étaient prospères, pourquoi changer, pourquoi abandonner le certain pour courir après l'incertain ? »

Mais ce n'est là qu'un moyen dilatoire pour écarter la solution de cet inquiétant problème de la souveraineté. Admettons que la prescription acquisitive puisse faire entrer le droit de commander dans le patrimoine d'une famille (je suis loin d'en être convaincu, car on ne conçoit pas bien comment le fait pourrait se produire, et nul ne l'a jamais prouvé, mais enfin admettons-le) ; cela n'explique pas comment, à l'origine de la lignée, le premier qui fut roi eut le droit de l'être ; et la question reste posée, avec un recul d'un certain nombre d'années ou de siècles.

C'était ce qu'exprimait Royer-Collard : il est certes heureux et fier de posséder la plus antique des races royales, comme la plus féconde en bons et sages princes ; cependant, malgré son ancienneté, son origine n'est pas introuvable, elle ne se perd pas dans la nuit des temps, et à l'origine on trouve la France, avec un droit public, très imparfait sans doute, mais qui était à elle, et qu'elle ne tenait pas de son nouveau roi, et qu'il n'aurait pas pu lui ravir. « Ce droit public reposait tout entier sur la doctrine du contrat et de la réciprocité.

Il a traversé les longs âges de la monarchie féodale, et quelque progrès qu'ait fait le pouvoir royal dans les derniers temps, il n'a jamais été entièrement détruit. Eût-il péri dans les lois, il se serait conservé dans les esprits, asile inexpugnable de la dignité de l'homme, contre les entreprises de l'autorité. » (1)

Ainsi, Royer-Collard le dit ici très clairement : pour lui, l'ancien droit public reposait sur un pacte passé entre la nation et le roi, et si le roi a des droits, la nation en a aussi, de même que tous deux ont des devoirs. Il ne veut pas reconnaître, comme certains ultras, que tous les droits du citoyen ne sont dus qu'au bon vouloir du roi, et il le dit à la tribune : « Nous croyons avoir des droits que nous ne tenons que de la nature et de son auteur. » (2)

Il nous semble donc bien démontré que Royer-Collard était nettement opposé à la souveraineté du roi. C'est pourtant ce que n'ont pas vu MM. Lavisse et Rambaud, quand ils disent : « Pour eux (les doctrinaires, qu'ils appellent ici les royalistes modérés), le droit du roi était incontestablement supérieur au droit de la nation, et pas un instant, ils n'admettaient que la volonté de la nation pût s'opposer à la volonté du roi. » (3)

Royer-Collard n'était-il pas d'un avis diamétralement opposé quand il disait : « Quel est le

(1) *Archives parlementaires*, XXXVIII, 387.

(2) *Ibid.*

(3) Lavisse et Rambaud, *Histoire*, X, 89.

principe qui a éclairé, guidé la pensée royale dans la Restauration ? C'est, Messieurs, ce principe qui vient du ciel et qui console la terre, que les rois sont faits pour les peuples, et non les peuples pour les rois. » (1)

§ 3. — ROYER-COLLARD N'ADMET PAS LA SOUVERAINETÉ DU PEUPLE

Nous ayons dit déjà que les libéraux n'osaient pas invoquer à l'appui de leur thèse la souveraineté du peuple ; Benjamin Constant, le plus doctrinal des membres de la gauche à la Chambre, ne craignait pas de dire que si le souci des libertés du peuple devait être prépondérant dans un gouvernement, sa volonté ne devait pas être le principe unique de vie.

A plus forte raison, Royer-Collard était-il opposé à la souveraineté du peuple. Il fut toujours plein de défiance vis-à-vis des capacités politiques de la masse de la nation et, de plus, il se rendait compte que, si on reconnaissait à la foule le droit de commander, ce serait toujours la plus basse classe de cette foule dont l'opinion serait prépondérante, parce que cette partie de la nation n'ayant rien à perdre, tout à gagner, aurait

(1) *Archives parlementaires*, XXXVIII, 387.

une audace et une soif de pouvoir qui lui donnerait une influence énorme sur les classes moyennes, toujours plus timorées et plus craintives ; de plus, il faisait remarquer que « les classes inférieures n'avaient jamais participé au mouvement des partis et des opinions que comme instrument employé par les intrigues ou par les passions. » (1)

Pour Royer-Collard, d'ailleurs, le gouvernement par le peuple, c'était la tyrannie du nombre et de la force, choses qu'il redoutait par-dessus tout et qu'incessamment il opposait à la raison, à la sagesse, à la justice. « Il n'y a rien de plus difficile que de se bien dégager de la souveraineté du peuple ; elle reste dans l'esprit de la plupart de ceux qui la combattent ; elle est implicitement reconnue par tous ceux qui ne savent en sortir que par le pouvoir absolu et le privilège. Le privilège, le pouvoir absolu, la souveraineté du peuple, c'est sous des formes diverses et plus ou moins malheureuses, l'empire de la force sur la terre. Il y a deux éléments dans la société : l'un matériel, qui est l'individu, sa force et sa volonté ; l'autre moral, qui est le droit résultant des intérêts légitimes. » (2)

La théorie de la souveraineté du peuple amène

(1) Barante, *Vie politique de Royer-Collard*, tome I, pag. 271.

(2) *Ibid.*, II, 33.

nécessairement à l'omnipotence de la Chambre des représentants, omnipotence jugée sévèrement par Royer-Collard : « Doctrine funeste, sortie des ruines de la Société, vraie théorie de despotisme et de révolution, puisqu'elle implique qu'il n'y a ni lois fondamentales, ni droits nationaux. » (1)

Lors de la discussion de la loi sur l'hérédité de la pairie, Royer-Collard traite à fond la théorie de la souveraineté du peuple ; il admet que les nations sont souveraines « en ce sens qu'elles ne sont pas possédées comme des territoires ». Il leur reconnaît une sorte de personnalité, les empêchant de tomber sous la domination d'un individu. Elles ont un *Moi*, ayant conscience de lui-même ; « elles s'appartiennent à elles-mêmes ». — « Mais ces vérités incontestables, ajoute-t-il, sont plutôt des maximes morales que des principes de gouvernement. Elles expriment plutôt la souveraineté divine de la raison et de la justice que cette souveraineté humaine et pratique qui fait les lois et administre les états. C'est celle-ci que nous cherchons ; où réside-t-elle ? Est-ce sur la place publique qu'elle rend ses oracles ? La majorité des individus, la majorité des volontés, quelles qu'elles soient, est-ce là le souverain ? S'il en est ainsi, Messieurs, il faut le dire bien haut, la souverai-

(1) *Arch. parl.*, XXXIV, 131.

neté du peuple n'est que la souveraineté de la force et la forme la plus absolue du pouvoir absolu. Devant cette souveraineté sans règles et sans limites, sans devoir et sans conscience, il n'y a ni constitution, ni lois, ni bien, ni mal, ni passé, ni avenir. La volonté du jour rétracte celle de la veille, sans engager celle du lendemain. Les prétentions de la plus capricieuse, de la plus extravagante tyrannie ne vont pas si loin, parce qu'elles ne sont pas à ce point dégagées de toute responsabilité. Mais, Messieurs, il n'a pas été donné à la force d'exercer une véritable souveraineté sur la terre. La force contraint, elle n'oblige pas ; obliger est l'attribut d'une autre souveraineté. La volonté d'un seul, la volonté de plusieurs, la volonté de tous, ce n'est que la force plus ou moins puissante ; il n'est dû à aucune de ces volontés, à ce seul titre de volontés, ni obéissance, ni le moindre respect. » (1)

La crainte de la force est donc le *leit-motiv* que l'on retrouve à chaque ligne dans les discours de Royer-Collard sur la souveraineté, et c'est la première des raisons qui lui faisaient détester la souveraineté du peuple.

(1) Barante, *Vie politique de Royer-Collard*, II, 457.

§ IV. — ROYER-COLLARD N'ADMET PAS LA SOUVERAINETÉ DU PEUPLE ET DU ROI UNIS

Royer-Collard repoussait donc à la fois la souveraineté du roi et la souveraineté du peuple, mais il pouvait néanmoins accepter la souveraineté du roi et du peuple unis.

En réalité, et quoi qu'en aient dit certains auteurs, il n'en a pas été ainsi : il est d'ailleurs difficile de concevoir deux souverainetés coexistantes ou une souveraineté partagée, car on peut dire, en reprenant le vieil argument de la scholastique pour prouver l'unité de Dieu : Qui dit souveraineté, dit toute-puissance ; si le roi trouve en face de lui un autre être, le peuple, par exemple, qui ne lui obéisse pas, parce que tout-puissant lui aussi, aucun des deux, ni roi, ni peuple, ne sera souverain. C'est ce qu'ont bien compris la plupart des auteurs de droit public, qui représentent la souveraineté comme un caractère impartageable : « La souveraineté est non plus divisible que le point en géométrie » disait Le Bret. Bodin, dans son traité « de la République » disait, lui aussi : « La Souveraineté est indivisible, elle ne peut se diviser entre le roi et le peuple. » (1)

(1) Bodin, *De la République*, liv. II, chap. I.

Montesquieu, dans les *Lettres Persanes* : « La puissance ne peut jamais être également partagée entre le prince et le peuple, l'équilibre est trop difficile à garder. » (1)

Royer-Collard distinguait très nettement la souveraineté elle-même et l'exercice de la souveraineté. Nous verrons plus loin qu'il ne reconnaissait que la souveraineté de la raison ; mais comme la raison n'est pas une personne, pouvant légiférer par elle-même, il est bien évident qu'il lui faut des organes agissant en son nom. Ces organes seront le Roi, les Pairs et la Chambre ; mais ce serait un tort de conclure de là que ces trois organes sont souverains : de ce que nos membres obéissent à notre volonté, en concluons-nous qu'ils ont en eux-mêmes une volition ?

Cette distinction entre la souveraineté et l'exercice de la souveraineté, entre le pouvoir et les organes du pouvoir, est très nette dans tous les discours de Royer-Collard : « Avec le Roi, deux pouvoirs distincts entre eux concourent à l'exercice de la souveraineté. » (2)

Pour lui, le Roi est représentatif de la souveraineté : « La souveraineté ne se personnifie que dans le Roi » (3), dit-il. Le monarque est la représentation vivante, le symbole de la souveraineté qui ré-

(1) Montesquieu, *Lettres persanes*, lettre CII.

(2) Barante, *Vie politique de Royer-Collard*, II, 18.

(3) *Archives parlementaires*, XXX, 748.

side plus haut. Le Roi ne commande qu'au nom d'un principe supérieur, non en son nom propre. Mais il commande avec l'aide des deux Chambres, « il s'ensuit qu'il y a dans celles-ci de véritables fonctions de souveraineté; ces fonctions ne changent pas notre condition, bien moins nous font-elles souverains » (1). Il parle encore des trois pouvoirs qui se partagent « la souveraineté, ou plutôt l'exercice de la souveraineté » (2). Les deux Chambres donc, pas plus que le roi, ne sont souveraines, mais elles sont « faisant fonctions de souveraines ». C'est ce qu'il disait, lors de la discussion sur le règlement de la Chambre : « Le député à la tribune y exerce une fonction de souveraineté, parce qu'il y participe à l'exercice de l'autorité législative. Je ne dis pas qu'il soit législateur, mais il opine en législateur. Sa pensée, qu'on ne pervertisse pas mes expressions, sa pensée, dis-je, n'est pas sujette, elle est souveraine ; tout lui est soumis, la majesté royale seule exceptée ; tout comparaît devant elle, la société, son gouvernement et ses lois, le passé, le présent, l'avenir, le cours naturel des choses... c'est pourquoi, la parole du député à la tribune, élevée en ce moment par la Charte à la même souveraineté que sa pensée dont elle est l'organe, n'est soumise, de

(1) *Archives parlementaires*, XXX, 748.

(2) Barante, *Vie politique de Royer-Collard*, II, 216.

même que tout exercice de la souveraineté, *qu'aux lois éternelles de la vérité, de la justice et de la raison.* » (1)

Ainsi, pour Royer-Collard, le député serait souverain ou partie du souverain si sa nature l'empêchait de faillir, de se tromper, d'être injuste. Mais tant que la nature humaine sera imparfaite, le véritable souverain ce sera, non pas un homme ou une réunion d'hommes, mais ce sera les lois éternelles de la vérité, de la justice et de la raison. On ne peut donc pas dire que le Roi, les pairs et la Chambre soient souverains, et c'est pourtant ce qu'ont soutenu certains auteurs.

M. Henry Michel, dans sa très belle thèse « L'Idée de l'Etat », ne craint pas de dire, en développant les idées de Royer-Collard : « En France, le souverain n'est pas le Parlement, c'est l'ensemble de ses pouvoirs politiques multiples, indépendants, différents d'origine : le Roi, la pairie héréditaire, la Chambre élue. » (2) Je ne crois pas qu'on puisse partager sans erreur cette opinion. Royer-Collard n'a jamais reconnu un caractère de souveraineté à aucun de ces trois éléments séparés ; il n'en a jamais reconnu davantage à l'ensemble de ces trois éléments. Il va chercher plus haut et plus loin la souveraineté légitime, à laquelle

(1) *Arch. parl.*, XXX, 298.

(2) Henry Michel, *L'Idée de l'Etat*, 294.

tout le monde : Roi, pairs députés et peuple, c'est-à-dire la nation tout entière, doit obéir.

§ V. — ROYER-COLLARD N'ADMET QUE LA SOUVERAINETÉ DE LA RAISON

Si Royer-Collard n'accepte comme souverain ni le Roi ni le peuple, pris soit ensemble soit isolément, à qui reconnaîtra-t-il donc le caractère de souveraineté ? Il nous le dit lui-même, dans un de ses plus beaux discours ; il en appelle « de la souveraineté du peuple à une autre souveraineté, la seule qui mérite ce nom, souveraineté supérieure aux peuples comme aux rois, souveraineté immuable et immortelle, comme son auteur, je veux dire la souveraineté de la raison, seul législateur véritable de l'humanité. » (1) Cette raison, il l'appelle aussi justice : « La justice est la loi des lois, la souveraine des souverains. » (2)

Cette notion nouvelle de la souveraineté, où Royer-Collard l'avait-il puisée ? On peut dire, sans crainte de se tromper, d'abord en lui-même, car la rigueur de ses principes, la droiture de son âme, l'élévation de ses sentiments, tout devait la faire naître en lui. De plus, avant lui, divers auteurs avaient imaginé cette souveraineté de la

(1) *Arch. parl.*, XLIX, 566.

(2) *Ibid.*

raison et Aristote lui-même, après avoir étudié les différentes bases du pouvoir, déclare que la souveraineté appartient « aux lois fondées sur la raison » (1).

Mais qu'est donc la raison ? Objectivement, elle n'est rien, elle varie avec chacun, et chacun appellera *la raison*, *sa raison*, même s'il est déraisonnable ; on croit toujours être dans le vrai, on croit toujours posséder la vérité, si grosses que soient les erreurs dans lesquelles on tombe. La justice, pour chacun de nous, n'est que l'idée que nous nous en faisons. Quand Royer-Collard attribuait la souveraineté à la raison, il est donc bien évident que ce n'était pas de la raison en soi, de la raison objective qu'il parlait, ou plutôt, en parlant de la raison objective, c'était sa raison subjective qu'il voyait.

Connaissant le caractère de Royer-Collard, tâchons de voir ce qu'il appelait la raison, en voyant l'idéal qu'il s'en faisait.

Pour lui, la raison devait tendre d'abord vers le juste milieu ; il ne pouvait tenir pour saine et raisonnable une opinion extrême : « L'essentiel, pour le bien d'un peuple, pour sa dignité morale et pour la meilleure gestion de ses intérêts, c'est que nulle autorité ne soit et ne prétende être absolue. » (2)

(1) Cité par Khalil Boulad, *Souveraineté et forces sociales* (thèse), page 81.

(2) Barante, *Études littéraires et historiques*, I, 323.

Pour lui, la raison, c'est le moyen d'arriver au perfectionnement de l'humanité, de maintenir le calme de la foule ; la raison, c'est le moyen de tendre éternellement vers le plus grand bien de la plus grande masse. Et pour cela, fidèle à ses principes, il rejettera tous les systèmes, laissant la nation à la merci d'une volonté quelle qu'elle soit, celle d'un roi ou celle du peuple ; car une volonté peut, à un moment donné, fléchir et donner des ordres non conformes aux préceptes de la raison. Il faudra donc étayer la volonté qui sera l'organe de la raison, par une règle d'où elle ne pourra sortir et qui la soutiendra en cas de chute possible, probable même. Ce tuteur, cette règle, nous verrons plus tard que c'est la Charte.

Il oppose la raison à la force : « Il y a deux éléments dans la société, dit-il, l'un matériel, qui est l'individu, sa force et sa volonté ; l'autre moral, qui est le droit résultant des intérêts légitimes. » (1) Si l'on choisit comme souverain l'élément matériel, on s'appuiera pour gouverner sur les individualités séparées, sur la volonté de la masse ; on tombera dans l'empire de la force, on aboutit à la ruine de la nation, ou bien cette souveraineté aveugle et violente restera dans le peuple, dans la poussière d'êtres ; c'est la démocratie, c'est l'anarchie ; ou bien elle se posera entre les mains d'un individu

(1) Barante, *Vie Politique de Royer-Collard*, II, 33.

qui mènera tout à sa guise, et alors ce sera la souveraineté absolue d'un seul, ce sera la tyrannie. (Et Royer-Collard cite ici, pour appuyer ses dires, l'exemple de Napoléon, tenant son pouvoir absolu du peuple, qui lui avait délégué la souveraineté. On sait, en effet, que c'était là la théorie de Napoléon, qui disait tenir ses droits directement de la nation.)

Mais si, au contraire, on choisit comme souverain l'élément moral, le seul vraiment digne d'intérêt, les individualités disparaissent et l'on se trouve en présence, non plus de la volonté de chacun, non plus de la seule force, mais de l'existence des intérêts, de la souveraineté du droit. Entre ces deux alternatives, on ne peut hésiter, la seconde a sur la première la supériorité qu'a l'idée sur le fait, l'esprit sur la matière.

En accordant à la raison un caractère de souveraineté, Royer-Collard faisait œuvre de démolisseur : le roi ne peut ordonner, le peuple n'a pas le droit d'imposer sa volonté. Cette théorie détruisait les théories courantes jusque-là : les ultras ne pourraient plus invoquer le bon plaisir du roi ; les libéraux ne pourraient plus se prévaloir de la toute puissance des masses : monarque et peuple, tous étaient soumis à un principe supérieur.

Ces deux systèmes de gouvernement : monarchie, démocratie, ne sont plus légitimes par eux-mêmes et leur légitimité n'existe plus que s'ils se soumettent à la raison. Et de là découle une théo-

rie très féconde et très belle : Il n'y a pas de gouvernement légitime en soi. Il n'y a pas un gouvernement légitime et tous le sont. Si un pouvoir, quel qu'il soit, agit au mieux des intérêts de tous, selon les règles de la justice et de la raison, là est le pouvoir légitime auquel tout le monde doit obéir. Si un pouvoir méconnaît les droits des masses, transgresse les règles morales auxquelles il devrait obéir, alors ce gouvernement est illégitime, il est mauvais, et contre lui l'insurrection est le plus sacré des devoirs.

Cette souveraineté de la raison est, de toutes les théories politiques, celle qui s'adapte le mieux aux grandes idées modernes de progrès et d'évolution. C'est la base d'un gouvernement évoluant avec le peuple, auquel il commande, s'adaptant au milieu, au climat, à l'époque ; certaines nations peuvent demander la souveraineté du peuple, d'autres demandent la souveraineté du monarque. Ces deux principes sont légitimes si peuple et monarque agissent pour le plus grand bien du plus grand nombre.

C'est ce qu'explique très clairement M. de Lavergne dans un article sur Royer-Collard : « Pour les uns, le principe de l'ordre politique est dans la légitimité des rois ; pour les autres, dans la souveraineté du peuple. Ce ne sont pas là des principes, ce sont des moyens. Le but de toute association politique, c'est le respect des personnes et des propriétés, la défense du faible contre le fort,

c'est-à-dire la justice. Le meilleur gouvernement n'est pas celui qui découle logiquement de telle ou telle doctrine, mais celui qui garantit le mieux aux gouvernés le respect des personnes et des propriétés. Souveraineté populaire et légitimité, aristocratie et démocratie, monarchie et république, ces éternels débats ont leur importance, mais quand on leur donne la première place, la forme emporte le fond. » (1)

Et pour Royer-Collard, peu importe qu'on soit pour ou contre tel ou tel système, « en matière d'opinion, tout ce qui est funeste est faux, tout ce qui est salubre est vrai » (2). On ne doit soutenir tel ou tel gouvernement que s'il garantit les libertés des individus et des peuples, que s'il agit pour le bien de tous : « Les gouvernements sont des garanties, c'est à ce titre seul qu'ils doivent être estimés. » (3)

Et Royer-Collard nous montre bien qu'un gouvernement basé sur cette souveraineté supérieure de la raison, est « le plus bel ouvrage de l'homme, divers selon les temps, les lieux, les mœurs, l'état variable des sociétés, et dans sa diversité toujours le même, parce qu'il n'est autre chose que cette belle théorie de Platon en action, la justice

(1) De Lavergne, Royer Collard orateur et politique. (*Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} octobre 1861.)

(2) Barante, *Vie politique de Royer-Collard*, I, 425.

(3) *Ibid.*, II, 459.

organisée, la raison vivante, la morale armée. » (1)

On peut présenter cette théorie de la souveraineté de la raison d'une façon un peu différente, et c'est ce qu'a fait M. de Rémusat dans un article paru dans la *Revue des Deux-Mondes*, et intitulé : L'esprit de réaction, Tocqueville et Royer-Collard. Selon lui, les doctrinaires faisaient une distinction très nette entre l'ordre social et l'ordre politique : l'ordre social n'est pas l'ordre politique, puisque la société n'est pas le gouvernement. Mais la raison exige que l'ordre politique soit calqué sur l'ordre social ; et puisqu'il n'y a pas de classes dans la société, il ne doit pas y en avoir dans un gouvernement, tous les hommes doivent être égaux. Selon Royer-Collard et les doctrinaires « le problème politique est d'accommoder le gouvernement à la société et non de refaire arbitrairement la société pour la commodité du gouvernement » (2). Il me semble que c'est là la même théorie de la souveraineté de la raison : Qu'est-ce à dire : «accommoder le gouvernement à la société» sinon le faire évoluer avec « les temps, les lieux, les mœurs, l'état variable des sociétés ? » Et n'est-ce pas la raison qui gouverne dans cette adaptation de l'ordre politique à l'ordre social ?

(1) Barante, *Vie politique de Royer Collard*, II, 465.

(2) Rémusat, De l'esprit de réaction, Tocqueville et Royer-Collard. *Revue des Deux-Mondes*, 15 octobre 1861.

Il est à remarquer que si l'on adopte la théorie de la souveraineté de la raison, la question de savoir quel est le régime politique que l'on doit préférer, n'est pas tranchée ; l'angoissant problème reste posé et l'unanimité ne pourra jamais se produire pour déclarer qu'un régime donné est le plus pratique et qu'il donne aux gouvernés la plus grande somme de bonheur. La république aura toujours ses partisans, la monarchie aura ses adeptes et tous diront que leur système seul est pour le bien de l'humanité. Et dans un même peuple, sous quelque gouvernement qu'ils vivent, les uns trouveront que tout est pour le mieux dans le meilleur des mondes, tandis que d'autres, se déclarant privés de liberté, voueront les pouvoirs publics aux gémonies. C'est à l'humanité qu'il faut s'en prendre, et la souveraineté de la raison n'est pas encore la théorie qui éteindra dans un peuple les instincts de combativité inhérents à notre nature. Et la preuve la meilleure que la souveraineté de la raison peut être admise par tous les partis, c'est que, en même temps que Royer-Collard soutenait cette théorie, deux écrivains bien différents comme idées, Benjamin Constant et Lanjuinais, semblaient l'admettre.

Benjamin Constant, dans les *Principes de politique* parus en 1815, dit ceci : « La Souveraineté est limitée, et il y a des volontés que, ni le peuple,

ni ses délégués, n'ont le droit d'avoir. » (1) Or, par quoi le droit de commander peut-il être limité, si ce n'est par la justice et la raison ? Et dans ce cas, ne retombe-t-on pas dans la théorie de Royer-Collard ? D'ailleurs, Benjamin Constant est encore plus explicite, et il ajoute, quelques pages plus loin : « La souveraineté du peuple n'est pas illimitée, elle est circonscrite dans les bornes que lui traacent la justice et les droits des individus. » (2)

En 1819, Lanjuinais fait paraître son *Essai sur la Charte*, et après avoir parlé des pouvoirs, exécutif, le Roi, et législatif, les Chambres, il ajoute : « Tous deux sont soumis à la raison ou justice naturelle, et à la Charte ; s'ils n'étaient légalement soumis qu'à leur volonté même conjointe et déclarée, ils auraient une autorité sans frein, ils seraient despotiques, et alors la Charte ne serait qu'un artifice pour se jouer des droits de tous et de chacun » (3). Ne croirait-on pas lire ici un passage de Royer-Collard, et ces paroles dépareraient-elles un de ses discours ?

Ces deux auteurs donc, Benjamin Constant et Lanjuinais, quoiqu'ils ne citent nulle part le mot de souveraineté de la raison, n'en partageaient pas

(1) Benjamin Constant, *Principes de politique*, édition Laboulaye, tome I, p. 13.

(2) *Ibid.* p. 15.

(3) Lanjuinais, *Essai sur la Charte*, p. 183.

moins, ou à peu de chose près, l'opinion de Royer-Collard.

A une date plus rapprochée, la même théorie a été reprise par divers auteurs : c'est d'abord Taine dans les *Origines de la France contemporaine* : « Oligarchique, monarchique ou aristocratique, la constitution n'est qu'une machine, bonne si elle atteint ce but (l'intérêt public), mauvaise si elle ne l'atteint pas, et qui, pour l'atteindre, doit, comme toute machine, varier, selon le terrain, les matériaux, les circonstances. La plus savante est illégitime là où elle dissout l'Etat. La plus grossière est légitime là où elle maintient l'Etat. Il n'y en a pas qui soit de droit antérieur et absolu. » (1)

Enfin, en ces dernières années, M. Léon Duguit a repris la même théorie et lui a donné un nouveau lustre et une nouvelle vigueur. Pour lui, « la société est une réunion d'hommes unis par la communauté des besoins et la réciprocité des services rendus ; il y a des individus qui pensent et qui veulent, et seulement des individus. Parmi eux, des individus plus forts que les autres peuvent et doivent employer la force matérielle dont ils disposent à la réalisation de la solidarité sociale... L'acte de volonté du gouvernant n'a pas de valeur, parce qu'il émane du gouvernant... Mais toute volonté individuelle s'impose légitimement aux autres,

(1) Taine, *Origines de la France contemporaine*, t. II, liv. II, ch. I.

même par la force, lorsqu'elle est déterminée par un but de solidarité conforme à la règle de droit, c'est-à-dire par un but de solidarité sociale. Dès lors, l'emploi de la force par le gouvernant sera légitime lorsque cette contrainte est simplement destinée à réaliser un acte de volonté, déterminé par un but conforme au droit. » (1) On voit combien cette théorie est proche de celle de Royer-Collard. Pour M. Duguit, la volonté du gouvernant n'est pas toute puissante, elle doit se soumettre au bien des gouvernés ; bien plus, elle ne doit agir qu'en vue de ce bien. Le pouvoir n'est légitime que s'il agit pour réaliser la solidarité sociale. N'est-ce pas là, rajeunie et mise au goût du jour, cette théorie de la souveraineté de la justice et de la raison, soutenue par les doctrinaires ?

Cette théorie de la souveraineté de la raison, qui fait le fond des doctrines de Royer-Collard, a été pourtant méconnue par M. Faguet, dans son livre, *Politiques et Moralistes*. Selon lui, Royer-Collard, s'il reconnaissait une souveraineté, n'admettait que celle de la loi ; ni le roi, ni le peuple, ni le parlement, ne sont souverains. Mais la loi, produit du roi, des pairs, des délégués du peuple, est souveraine. « La source de la loi reste mystique, tant sont multiples les éléments de sa formation et, en définitive, seule elle est souveraine et

(1) Duguit, *L'Etat*, I, 349-350.

nul ne saurait dire qui l'a conçue et produite : et *quelque chose* est souveraineté et *personne* n'est souverain. » (1)

Cette opinion paraît d'autant plus étonnante, sous la plume éclairée de M. Faguet, que Royer-Collard, dans plusieurs discours très caractéristiques, a soin de montrer que la loi doit toujours rester soumise à la raison et que l'obéissance n'est point due à une loi qui violerait la justice. Il fait une délimitation très nette entre le droit (autre forme de la raison et de la justice) et la loi, qui n'est que l'œuvre des législateurs, lesquels, selon l'humaine nature, sont sujets à erreurs : « Il s'agit de savoir si, moralement, la loi peut tout. Nous disons, nous, que la loi ne peut pas tout ; qu'elle est elle-même soumise au droit ou, en d'autres termes, à la justice, et que là où le droit est renversé par elle, il y a oppression, il y a tyrannie. » (2) « Une loi qui nie la morale est une loi athée ; une loi qui se joue de la foi donnée et reçue est le renversement de la société. *L'obéissance ne lui est pas due* car, dit Bossuet, il n'y a pas sur la terre de droit contre le droit. » (3) Et quelque temps après, comme on avait discuté le sens du mot de Bossuet, Royer-Collard revient à la charge ; il développe encore sa pensée : « On se tourmente

(1) Faguet, *Politiques et Moralistes*, I, 262.

(2) *Arch. parl.*, L, 24.

(3) *Ibid*, XLIX, 566.

» en vain, dit Bossuet, à prouver que le prince
» n'a pas le droit d'opprimer les peuples, ni la re-
» ligion. Car, qui a jamais imaginé qu'un tel droit
» pût se trouver parmi les hommes, ni qu'il y eût
» un droit de renverser le droit même, c'est-à-
» dire une raison d'agir contre la raison, puisque
» le droit n'est autre chose que la raison même
» et la raison la plus certaine. » Et Royer-Collard
ajoute : « Bossuet pouvait-il marquer en termes
plus précis que le prince, c'est-à-dire la loi, est
distincte du droit, qu'elle peut être en opposition
avec le droit et que, si cela arrive, elle est sans
droit pour renverser le droit ? Cette différence du
prince au droit, est-elle autre chose, Messieurs, que
la différence des souverainetés humaines à la sou-
veraineté divine, ou de l'homme à Dieu ? » (1). Puis
se plaçant dans l'hypothèse d'une loi mauvaise,
venant « trouver un particulier pour l'interpeller
par un commandement injuste ; ce particulier, dit-
il, doit à tout risque, refuser son obéissance ; que
si la loi le dispense d'un devoir de morale natu-
relle, il ne doit pas se tenir pour dispensé ; pas
plus que les sujets déliés du serment de fidélité,
par quelque autorité que ce soit, ne doivent se ten-
ir pour dégagés de leurs devoirs envers le sou-
verain. » (2)

(1) *Arch. parl.*, L, 24,

(2) *Idem*, L, 24.

Il est donc bien clair (à mon avis du moins, car il me semble que Royer-Collard le dit formellement), que pour lui, la loi n'est pas souveraine ; elle est sujette : sujette du droit, de la raison, de la justice.

§ VI. — ROYER-COLLARD ET LES CLASSES MOYENNES

La souveraineté de la raison, idée chère à Royer-Collard, est certes un principe philosophique de la plus grande valeur. Mais au point de vue politique, il semble que c'est là un système bien nébuleux. Si la théorie est précieuse, l'application n'en sera pas moins très difficile. La raison, la justice, qui peuvent régner dans le royaume des idées, sont d'un usage plus rare et d'un effet plus douteux dans le domaine des faits. Elles ne peuvent se révéler d'elles-mêmes et il leur faut un interprète qui les applique. Quel est l'individu, quelle est la classe qui pourra posséder ces deux principes, raison, justice, et qui pourra les faire entrer en pratique ?

Selon Royer-Collard, c'est la classe moyenne, qui mettra cet idéal en action.

La classe moyenne, c'est l'ancienne bourgeoisie, c'est la partie élevée de la masse populaire, c'est la partie de la nation qui possède, qui a des intérêts pécuniaires et qui, par là, est intéressée à la bonne marche de la chose publique. La Révolution l'a

éclairée, cette bourgeoisie ; elle demande, dès 1815, à voir où on la mène ; elle ne veut plus suivre aveuglément les dirigeants dans les chemins où ceux-ci la conduisent. Elle se rend compte de la route déjà parcourue et elle veut, pour l'avenir, pouvoir choisir sa direction. « L'influence de la classe moyenne est un fait, un fait puissant et redoutable ; c'est une théorie vivante, organisée, capable de repousser les coups de ses adversaires. Les siècles l'ont préparée ; la Révolution l'a déclarée. C'est à cette classe que les intérêts nouveaux appartiennent. Sa sécurité ne peut être troublée sans un imminent danger pour l'ordre établi. » (1)

« Dès longtemps, l'industrie et la propriété, ne cessant de féconder, d'accroître et d'élever les classes moyennes, elles se sont si fert approchées des classes supérieures que pour apercevoir encore celles-ci au-dessus de leurs têtes, il leur faudrait beaucoup descendre. Les classes moyennes ont abordé les affaires publiques ; elles ne se sentent coupables ni de curiosité, ni de hardiesse d'esprit pour s'en occuper ; elles savent ce que sont leurs affaires. » (2)

Royer-Collard s'inclinait devant ce fait du pouvoir grandissant des classes moyennes, mais s'il

(1) Barante, *Vie politique de Royer-Collard*, I, 454.

(2) *Archives parlementaires*, XXXIV, 141.

leur reconnaissait le droit de diriger le pays, ce n'est pas seulement par suite de l'éducation faite de la nation, c'est aussi pour des motifs théoriques.

D'abord, il est opposé à toute oligarchie. L'ancienne aristocratie n'est plus, une nouvelle ne peut surgir. D'autre part, il n'accepte pas le pouvoir de la masse de la nation et, en se réfugiant dans les classes moyennes, c'est toute sa théorie du juste milieu qui reparaît, c'est sa haine et sa crainte des extrêmes qui se fait jour. Pour Royer-Collard, l'aristocratie a fait son temps ; elle a dirigé la France à une époque où l'éducation politique de la nation n'était pas encore assez parfaite pour qu'on puisse se fier à un peuple enfant dans l'art de se diriger. Mais maintenant, cette même nation a évolué ; l'aristocratie a croulé sous le poids des glorieux souvenirs qu'elle n'était plus en état de continuer. Sa direction serait un anachronisme ruineux pour l'avenir du pays ; si le passé peut influencer sur le mouvement d'un pays, c'est seulement par la force du souvenir et non par une action directe.

C'était aussi l'opinion des libéraux et Benjamin Constant, ainsi que le général Foy, ne se montraient pas tendres vis-à-vis de cette « aristocratie de convention » que les ultras auraient voulu voir à la tête du pays.

« Sans doute, le monde doit beaucoup à l'aristocratie, disait Royer-Collard ; elle a défendu le berceau de presque tous les peuples ; elle a été

féconde en grands hommes ; elle a honoré par de grandes vertus la nature humaine. Mais, de même qu'elle n'est pas de tous les lieux, elle n'est pas de tous les temps et je ne lui insulte point en demandant si elle est du nôtre. J'entends le mot, je ne vois pas la chose ; des différences ne sont pas des supériorités. Où sont ces patriciens de la vieille Rome, que des milliers de clients héréditaires accompagnaient sur la place publique ? Où sont les seigneurs de la vieille France, avec leurs armées de vassaux ? Les souvenirs de l'histoire, c'est tout ce qu'il en reste. La voix du commandement aristocratique ne se fait plus entendre parmi nous. Un peu d'aristocratie de convention, fiction indulgente de la loi : point d'aristocratie véritable, la démocratie partout, dans la propriété, dans les lois, dans les souvenirs, dans les choses, dans les hommes, voilà, on en convient, le fait qui domine aujourd'hui la société et qui doit présider à notre politique. » (1)

D'un autre côté, Royer-Collard tenait à écarter du pouvoir les classes inférieures. Il n'avait en elles aucune confiance ; les excès de la Révolution lui avaient laissé à l'âme une rancœur contre la plèbe, rancœur qui ne lui laissait voir que les passions de la foule, que ses mouvements d'opinion brusques et sans motifs plausibles, que ses co-

(1) *Archives parlementaires*, XXXIV, 131.

lères et ses enthousiasmes rapides et de peu de durée. Il estimait qu'on ne peut rien bâtir de solide et de durable sur ce fond mouvant et sans consistance qu'est l'âme de la foule. Il estimait de plus que cette basse classe, n'ayant jamais possédé, n'ayant jamais eu à s'occuper de gérer ses intérêts, était inapte à gérer ceux, plus grands et plus importants, de la nation. Il redoutait, en outre, que, ne possédant rien, les membres de cette classe inférieure n'aient pas toute l'indépendance nécessaire pour agir selon leur conscience et qu'ils ne soient à la solde des intrigues de la classe aisée.

Quand il développait ces idées à la tribune, il soulevait les applaudissements de la droite et la colère des libéraux.

Ainsi, pour lui, la classe moyenne était la seule réunissant les conditions nécessaires pour la bonne gestion des affaires du pays : « Tous les intérêts peuvent y trouver leur représentation naturelle ; au-dessus est un certain besoin de la domination contre lequel il faut se tenir en garde. Au-dessous, l'ignorance, l'habitude et le besoin de l'indépendance et, par conséquent, inaptitude complète aux fonctions dont il s'agit. » (1)

Le système de Royer-Collard, basé sur le pouvoir des classes moyennes, à l'exclusion des clas-

(1) *Archives parlementaires*. XVIII, 85.

les inférieures (les classes supérieures étant représentées par les pairs) était condamné à une brève existence, car il néglige justement cette partie de la nation que Bluntschli appelle le *caput* et qui va prendre de jour en jour un pouvoir plus grand, jusqu'à conquérir une influence prépondérante. Si l'on se place seulement au moment des révolutions, on voit la marche ascendante de la basse classe vers le gouvernement. Dès 1830, on tendait à lui reconnaître des droits plus grands et le pouvoir relatif de la classe moyenne (son pouvoir étant resté le même au point de vue absolu) avait, par là même, diminué. En 1848, c'est cette classe qui fait la république.

Royer-Collard plaçait les intérêts plus haut que les individualités ; son système devait être remplacé par le principe de la souveraineté des individualités, d'abord par suite de la marche ascendante au point de vue politique de la classe inférieure, et puis aussi, il faut bien le dire, parce que la classe moyenne ne fut pas à la hauteur de sa tâche. Elle se dégoûta du pouvoir, ne s'en occupa que mollement, sans s'y intéresser suffisamment. Royer-Collard le voyait : il prévoyait la fin de son idéal et il en souffrait. Le 47 juin 1834, il écrivait à Barante : « Vous voyez quelle révolution s'opère dans notre gouvernement représentatif et quelle idée on se fait de sa députation. Cette idée est juste : un roi-citoyen, une chambre bourgeoise, ce sont les nécessités de notre temps. Il n'est pas im-

possible que le roi-citoyen soit habile, et celui-ci l'est, en effet. Mais il n'en est pas de même de la Chambre bourgeoise. Notre bourgeoisie est un corps fort respectable et qui conduit très bien ses propres affaires ; mais il ne lui a pas été donné de gouverner les affaires publiques. Le remède, s'il y en a, je ne le connais pas, ou il serait pire que le mal. » (1) Quelle désillusion dans ces quelques lignes ! On voit combien Royer-Collard, au déclin de sa vie, devait souffrir de l'écroulement de ses rêves politiques et quelles craintes il devait nourrir pour l'avenir.

§ VII. — ROYER-COLLARD ET LA CHARTE

Nous avons vu quelle était la base de toutes les doctrines de Royer-Collard : la raison. De là, il fera découler toutes ses théories politiques, sur la représentation, sur le régime parlementaire, sur les libertés. Nous avons déjà démontré (ou du moins nous avons tâché de le faire) que cette base était essentiellement subjective, et, par conséquent, essentiellement variable. L'idée que Royer-Collard se faisait de la raison a changé durant sa carrière politique ; si bien que, restant toujours conséquent avec lui-même, il a eu des changements d'opinion

(1) Barante, *Souvenirs*, tome V, page 144.

qui semblent inexplicables, si l'on n'admet pas la souveraineté de la raison. En réalité, la base de son système est restée invariable, ce n'est que l'application qu'il en faisait qui a changé. De plus, les opinions qui se faisaient jour autour de lui, évoluaient. A aucune époque, peut-être, plus qu'au moment de la Restauration, les idées des partis n'ont changé. Les ultras d'un côté, qui en 1815 voulaient une plus grande puissance pour les Chambres, ne demandent, en 1828, qu'une augmentation des pouvoirs du roi. Les libéraux, au contraire, qui au début soutenaient les prérogatives royales, sont, à la fin de la Restauration, les partisans du pouvoir des Chambres. (C'est là, pour eux, d'ailleurs, une position beaucoup plus normale et plus logique.) Si bien que Royer-Collard, fixe dans un milieu mobile, semble avoir évolué, et il l'a fait en effet, du moins *relativement*, tandis que sa position *absolue* est restée à peu près immuable. Lui qui, immédiatement après la chute de Napoléon, était, par ses opinions, tout près du roi, est, en 1828, beaucoup plus près de la Chambre. Mais cela vient surtout de ce que le roi et la Chambre avaient varié dans leur compréhension de la politique.

D'ailleurs, Royer-Collard pouvait sans inconséquence, brûler ce qu'il avait adoré et adorer ce qu'il avait brûlé, sa théorie générale de la souveraineté lui laissant à ce sujet toute latitude. Et qui pourrait lui reprocher de n'avoir pas eu une

ligne de conduite immuable et d'avoir dirigé ses attaques, d'abord contre la Chambre, contre le roi plus tard ? Il fut, toute sa vie, intransigeant avec sa conscience, toujours de bonne foi avec lui-même, conséquent avec ses principes ; c'est là la plus grande qualité, et à la fois la plus rare, pour un homme politique.

C'est cette sorte d'évolution qui a pu induire en erreur certains auteurs pour le rôle à assigner à Royer-Collard. « Les uns, dit M. Barthélemy, déclarent que les doctrinaires n'admettent pas un seul instant que la Chambre des députés pût s'opposer au roi, qu'elle ait le droit de dicter la politique ; selon d'autres, au contraire, ils étaient pour le contrôle du gouvernement par les assemblées ; ils ont tous raison, mais en se plaçant à des époques différentes de la Restauration. » (1)

Quand Royer-Collard fut, pour la première fois envoyé à la Chambre par ses concitoyens du département de la Marne, il y arrivait avec déjà des idées mûries par la réflexion et des théories politiques toutes prêtes. Il avait déjà au cœur l'amour du juste milieu ; il voulait un système transactionnel entre l'ancien régime et la Révolution. Il voulait un Roi et un peuple libre. La Charte du 4 juin 1814 remplissait son âme d'allégresse, car elle comblait tous ses vœux. De l'ancienne Royauté

(1) Barthélemy, *Introduction du Régime parlementaire en France*, page 191.

elle avait conservé les grands principes de gouvernement, et de la Révolution elle laissait subsister les libertés conquises par le peuple. Royer-Collard y applaudissait de toute son âme, voyant en elle l'assurance d'un avenir brillant et fécond pour la Monarchie rétablie. Ce que Chateaubriand écrivait sur la Charte, Royer-Collard le pensait : « Elle convient également, cette Charte, à tous les Français : les partisans du gouvernement moderne parlent au nom des lumières qui leur semblent éclairer aujourd'hui l'esprit humain ; les défenseurs des institutions antiques invoquent l'autorité de l'expérience : ceux-ci plaident la cause du passé, ceux-là l'intérêt de l'avenir. Les républicains disent : « Nous ne voulons pas retourner à la féodalité, aux superstitions du Moyen-Age. » Les royalistes s'écrient : « Nous ne voulons pas, de constitution en constitution, nous égarer dans de vains systèmes, abandonner ces idées morales et religieuses qui ont fait la gloire de nos aïeux. » Aucun de ces excès n'est à craindre dans l'espèce de Monarchie rétablie par le Roi. Dans cette Monarchie, viennent se confondre les deux opinions ; l'une ou l'autre comprimée produirait de nouveaux désastres. Les idées nouvelles donneront aux anciennes cette dignité qui naît de la raison, et les idées anciennes prêteront aux nouvelles cette majesté qui vient du temps.

» La Charte n'est donc point une plante exotique, un accident fortuit du moment ; c'est le résultat

de nos mœurs présentes ; c'est un traité de paix signé entre les deux partis qui ont divisé la France, traité où chacun des deux abandonne quelque chose de ses prétentions pour concourir à la gloire de la patrie. » (1)

Ce traité de paix devait remplir de joie Royer-Collard, ennemi de tous les troubles politiques. Toutes les fois qu'il parle de la Charte dans ses discours, il fait valoir qu'elle est le trait d'union nécessaire, indispensable entre l'ancienne France et la nouvelle, entre la France des rois et celle de la Révolution, entre la Monarchie et la liberté : « La Chambre placée entre le passé et l'avenir, comme entre deux abîmes, est convaincue qu'elle ne trouvera de point d'appui solide pour la France et pour elle-même que dans la Charte. » (2) — « La Charte n'est autre chose que cette alliance indissoluble du pouvoir légitime dont elle émane avec les libertés nationales qu'elle reconnaît et consacre. » (3) — Voyez la Charte, expression de la pensée royale ; de la Révolution tout entière, le roi ne répudie que les erreurs et les crimes. » (4)

Mais, si Royer-Collard adoptait volontiers la Charte, ce n'est pas seulement parce qu'il y voyait la fin des querelles intestines qui avaient désolé le

(1) Chateaubriand, *Œuvres*, XXIV, 164.

(2) *Archives parlementaires*, XV, 268.

(3) Barante, *Vie politique de Royer-Collard*, II, 16.

(4) *Archives parlementaires*, XXXVIII, 387.

pays, ce n'est pas seulement à cause des concessions mutuelles que s'y faisaient les deux partis en présence, c'est aussi parce que le texte même de la Charte représentait à ses yeux le langage de la raison. La Charte était, en quelque sorte, un exposé de ses doctrines. C'était son système politique mis en acte, c'était l'application anticipée de ses théories.

Pur hasard ou presque que cette concordance entre la Charte et les doctrines de Royer-Collard ; car tous les mémoires du temps sont d'accord pour nous dire qu'en rédigeant la Charte on avait cru remplir une simple formalité, et les rédacteurs eux-mêmes (Beugnot, Ferrand, Montesquiou) n'avaient pas cru faire œuvre de durée ; pour eux, la Charte n'était qu'un moyen pour assurer la rentrée définitive des Bourbons en France. De plus, les théories de Royer-Collard n'étaient pas encore connues, et si ses théories existaient déjà dans son esprit, elles n'avaient pas encore paru au grand jour, et ce n'est qu'à partir de 1815 qu'il les adapta à la Charte. Barante nous le dit, d'ailleurs : « Ce ne fut que peu à peu, à force d'en parler ou d'y réfléchir plus à loisir, qu'on se forma sur la Charte une idée systématique, qu'on lui assigna un esprit fondamental, une pensée-mère, que Monsieur Royer-Collard, surtout, finit par élever à une dignité de théorie, et dont, plus tard, on se servit avec avantage contre les libéraux. Mais, au pre-

mier moment, on ne savait pas bien ce qu'on faisait en publiant la Charte. » (1)

Néanmoins, elle répondait bien à l'idée que Royer-Collard se faisait d'une constitution : la Monarchie existait grâce à elle, telle qu'il la voulait, limitée dans son pouvoir par les Chambres ; les libertés qu'il désirait étaient assurées au peuple, et il croyait à la durée d'un gouvernement ainsi établi. La liberté individuelle était assurée par les articles 4, 62, 63, 64, 65 (2). Et, si l'article 63 prévoyait l'organisation possible de juridictions prévôtales, ce n'était pas là pour déplaire à Royer-Collard, dont le libéralisme était doublé d'une autorité singulièrement forte, et d'une sévérité rigoureuse. Ce qui le prouve, d'ailleurs, c'est que, au lendemain de la réunion de la Chambre introuvable il accepta de défendre le projet de loi sur les cours prévôtales ; mais ce fut son collègue Georges Cu-

(1) Barante, *Souvenirs*, II, 39.

(2) ART. 4. — La liberté individuelle est également garantie, personne ne pouvant être poursuivi ou arrêté que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit.

ART. 62. — Nul ne pourra être distrait de ses juges naturels.

ART. 63. — Il ne pourra, en conséquence, être créé de commissions et tribunaux extraordinaires ; ne sont pas comprises sous cette dénomination, les juridictions prévôtales, si leur rétablissement est jugé nécessaire.

ART. 64. — Les débats seront publics en matière criminelle, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre et les mœurs, et dans ce cas, le tribunal le déclare par un jugement.

ART. 65. — L'institution des jurés est conservée. Les changements qu'une plus longue expérience ferait juger nécessaires, ne peuvent être effectués que par une loi.

vier, qui prit la parole en cette circonstance, et Royer-Collard n'eut pas à parler sur le sujet. Il n'en reste pas moins ce fait qu'il acceptait volontiers l'hypothèse de ces juridictions extraordinaires.

L'article 65, qui conservait le jury, devait aller droit à l'âme de celui qui le défendit si souvent. C'était pour lui, en quelque sorte, le gardien des libertés, et nous verrons plus loin que lors de la discussion des lois sur la presse, il voyait en lui l'assurance du maintien de la liberté d'écrire.

La liberté de religion était reconnue par les articles 5, 6 et 7 (1). Cela devait toucher d'autant plus son âme de libéral, que ses sentiments de chrétien étaient flattés par l'article 6, qui faisait de la religion catholique la religion de l'Etat. Cela lui donnait un véritable lustre, une sorte de prédominance sur les autres cultes. Royer-Collard, élevé par les pères de l'Oratoire, lui dont la famille avait de fortes attaches avec le jansénisme, devait approuver, et il approuvait réellement cet article.

L'article 8 (2) reconnaissait la liberté de la pres-

(1) ART. 5. — Chacun professe sa religion avec une égale liberté et obtient pour son culte une égale protection.

ART. 6. — Cependant la religion catholique, apostolique et romaine est la religion de l'Etat.

ART. 7. — Les ministres de la religion catholique, apostolique et romaine, et ceux des autres cultes chrétiens reçoivent seuls des traitements du trésor royal.

(2) ART. 8. — Les Français ont le droit de publier et de faire imprimer leurs opinions, en se conformant aux lois qui doivent réprimer les abus de cette liberté.

se, tout en prévoyant des lois que l'on ferait plus tard pour réprimer les abus, et dès lors, ce n'était plus qu'une liberté singulièrement restreinte, puisqu'elle dépendait des lois futures ; or, quand on parle de réprimer des abus, il faudrait d'abord savoir ce que l'on fera entrer sous le nom d'abus, car il est peu de mots dans la langue française ayant une aussi vaste capacité. Réprimer les abus pouvait vouloir dire fort bien : « la liberté de la presse pourra être suspendue par des lois ultérieures ». Royer-Collard, partisan des libertés, devait applaudir à la liberté de la presse. Mais il fut toujours opportuniste (avant que le mot existât) et la prévoyance des lois futures pour réprimer des abus ou même suspendre une liberté, si les exigences du moment y forçaient, était-ce là une précaution qui pût lui déplaire ? Pour moi, je ne le crois pas. Le grand point était d'apprécier l'opportunité des lois restrictives : l'avenir parlerait.

L'article 9 (1) assure le maintien irrévocable des ventes des biens nationaux. C'était une garantie de tranquillité pour le pays ; c'était une grande quantité de biens rendus à leur juste valeur, car, jusqu'alors, la crainte de la rescision des ventes avait frappé les biens nationaux d'une moins-value

(1) ART. 9. — Toutes les propriétés sont inviolables sans aucune exception de celles qu'on appelle nationales, la loi ne mettant aucune différence entre elles.

considérable. Et, à ce double titre, l'article 9 devait être agréé par Royer-Collard.

Les articles 1, 2 et 3 (1) établissaient l'égalité devant la loi : Plus de castes privilégiées, tous égaux devant les honneurs et devant l'impôt. Les articles 71 et 72 (2) mettaient sur le même pied les deux noblesses, royale et impériale, qui en 1815 ne cachaient pas leur mutuelle antipathie. C'étaient là de sages mesures, bien faites pour ramener la paix dans la France si bouleversée par les divergences d'opinion des partis en présence. Royer-Collard, nous l'avons déjà vu, n'avait pas la superstition de l'aristocratie. Il devait donc approuver pleinement ces mesures égalitaires.

L'article 11 (3) promettait l'oubli pour les opinions professées antérieurement à la Restauration ; c'était la tranquillité reconquise pour beaucoup de gens qui, ayant soutenu Napoléon, avaient tout à

(1) ART. 1. — Les Français sont égaux devant la loi, quels que soient d'ailleurs leurs titres et leur rang.

ART. 2. — Ils contribuent indistinctement, dans la proportion de leur fortune, aux charges de l'Etat.

ART. 3. — Ils sont tous également admissibles aux emplois civils et militaires.

(2) ART. 71. — La noblesse ancienne reprend ses titres. La nouvelle conserve les siens. Le roi fait des nobles à volonté ; mais il ne leur accorde que des rangs ou des honneurs sans aucune exemption des charges et des devoirs de la société.

ART. 72. — La Légion d'honneur est maintenue. Le roi déterminera les règlements intérieurs et la décoration.

(3) ART. 11. — Toutes recherches des opinions et votes émis jusqu'à la Restauration, sont interdites. Le même oubli est commandé aux tribunaux et aux citoyens.

craindre du changement de régime. C'était encore un gage de paix et donc approuvé par Royer-Collard.

Enfin, les articles purement constitutionnels, qui donnent au roi seul la puissance exécutive, et la puissance législative collectivement au roi, à la Chambre des pairs et à la Chambre des députés, ces articles donnaient ample satisfaction à Royer-Collard, en adoptant une monarchie constitutionnelle, un pouvoir limité parce que divisé, une séparation nette entre les trois pouvoirs, exécutif, législatif et judiciaire.

Tout considéré, il n'était donc pas étonnant que Royer-Collard accorde pleine confiance à la Charte et qu'il la place sur un piédestal de gloire, d'où elle commande à tous. Pour toutes les grandes discussions qui eurent lieu à la Chambre de 1815 à 1830, Royer-Collard montait à la tribune et paraphrasait la constitution octroyée par Louis XVIII. Je ne sais plus qui a dit de lui qu'il était un professeur de Charte ; c'est là, un mot qui, pour être une boutade, n'en est pas moins vrai. Il donnait des leçons de Charte à tous les députés, et maintes fois, quand la Chambre se rangeait à ses avis, ce n'était pas devant lui qu'on s'inclinait, c'était devant elle.

Cet amour de Royer-Collard pour la Charte n'était certes pas partagé par tous les députés et, chose bizarre, à première vue même inexplicable, parmi ses plus farouches détracteurs se trouvaient les ultras.

En 1814, lors de la première entrée de Louis XVIII à Paris, ils ne voulaient aucune constitution, pour permettre au Roi de gouverner à sa guise sans être gêné par les liens étroits d'une Charte, c'est-à-dire d'un engagement vis-à-vis du peuple. A ce moment-là, ils étaient opposés à toute constitution pour agrandir le pouvoir royal. Un an après, la Charte ayant été promulguée, ils persistaient à lui être opposés, mais dans un tout autre but cette fois. C'était pour diminuer le pouvoir royal, augmenter celui des Chambres.

Comment cette transformation si complète avait-elle pu si rapidement se faire ? Pour des motifs extrêmement simples. Quand les ultras avaient vu que Louis XVIII était plus libéral qu'eux, eux « plus royalistes que le roi », leurs projets de gouvernement étant plus pratiques que théoriques, ils avaient craint que Louis XVIII ne partage pas leurs amours et leurs haines, et ils avaient préféré augmenter les pouvoirs de la Chambre, où ils avaient la majorité, au détriment du pouvoir royal. Ils espéraient ainsi assurer le triomphe de leurs vues et de leurs projets. Aussi trouvèrent-ils la Charte trop libérale. Ils auraient voulu arriver à la réviser dans un sens plus favorable à leurs idées, c'est-à-dire à augmenter les pouvoirs des députés : contradiction apparente qui s'explique pourtant fort bien !

Aussi, les attaques de la Charte par les ultras sont-elles nombreuses durant toute la session de

1815. Lors de la première séance de la Chambre introuvable, deux pairs et un député refusent de prêter serment à la constitution.

Lanjuinais nous raconte que « dans un discours impunément prononcé à la tribune, imprimé, publié, l'un de ces *introuvables* osa, dans la même session de 1815, supplier le Roi de retirer la Charte, ajoutant cette apostrophe : « *Et alors, Sire, nous tomberons à vos pieds, de reconnaissance et d'allégresse.* » (1)

D'autres ne rougissaient pas de soutenir à la tribune, qu'il n'y avait rien de constitutionnel dans la Charte que l'existence des deux Chambres; et cette existence, on prétendait encore « qu'elle n'est fondée que sur ce que les Chambres ne peuvent pas moralement se détruire, et qu'enfin le suicide est défendu par le droit naturel » (2). Ce duc et pair devait être embarrassé pour arriver à ce résultat : abroger la Charte en laissant subsister la Chambre, où son parti avait la majorité; son argument, tiré de l'interdiction du suicide, méritait de passer à la postérité. Et Beugnot nous dit : « Les ultras la considéraient (la Charte) comme un compromis momentané, et déclaraient la Restauration incomplète tant que le roi, fort de son droit héréditaire, n'aurait pas, avec l'aide

(1) Lanjuinais, *Essai sur la Charte*, p. 92.

(2) *Ibid.*

de Dieu et de son épée, remis chaque chose et chaque homme à sa place. » (1)

Le but visible, le but avoué de la majorité ultra-royaliste de la Chambre introuvable était de faire abroger la Charte pour augmenter ses pouvoirs. Naturellement, la minorité, les libéraux et les doctrinaires étaient opposés à cette prétention, car, abroger la Charte, augmenter les pouvoirs de la Chambre, c'était remettre le gouvernement aux mains des ultras, dont on craignait les excès. Pour Royer-Collard, la Charte est immuable, elle est intangible, elle est souveraine. Nul ne peut porter la main contre elle ; il crie : « anathème ! » à quiconque attente à sa majesté. Dans cette Charte, on trouve à solutionner tous les problèmes politiques qui peuvent être posés. « Elle est tout le passé, elle doit être aussi tout l'avenir. » (2) C'est « la loi fondamentale de l'Etat, base de notre droit public, et garantie du repos général » (3).

Le 17 mai 1820, parlant sur la réforme électorale, Royer-Collard, oublieux de la façon rapide dont avait été écrite la Charte, la faisait découler de l'histoire de France tout entière, c'est le produit de la raison et de l'évolution historique : « La Charte n'est autre chose que cette alliance indis-

(1) Beugnot, *Mémoires*, II 95.

(2) *Arch. parl.*, XVI, 292.

(3) Discours aux électeurs de la Marne. Barante, *Vie de Royer-Collard*, I. 267.

soluble du pouvoir légitime dont elle émane avec les libertés nationales qu'elle reconnaît et consacre ; c'est là son caractère ; c'est par là qu'elle est forte comme la nécessité. Quoique la Charte soit écrite et que nous l'ayons vu écrire, elle n'est point arbitraire comme les conceptions systématiques de l'esprit ; il lui était imposé d'être vraie, d'exprimer fidèlement les intérêts, les mœurs, l'état de la société, qu'elle devait régir. On peut dire encore que l'antiquité ne lui manque pas ; les premiers linéaments de la Charte furent tracés par Louis le Gros, quand il affranchit les communes, ils furent ineffaçables dès que Philippe le Bel eut appelé nos pères aux assemblées nationales. » (1)

En 1824, dans son discours sur la Septennalité, Royer-Collard prend encore la défense de la Charte violée par la loi proposée. Il prêche toujours son immutabilité : « Si les raisons abondent aujourd'hui pour changer la Charte, manqueront-elles dans sept ans pour modifier la modification ? ...Par cela seul que la loi (sur la septennalité) est contraire à la Charte, elle porte avec elle la contagion de l'instabilité... Si vous avez le droit absolu de changer la Charte, c'est là, Messieurs, une question mystérieuse qu'il faut laisser résoudre au temps et à la nécessité. Lorsque le temps commence à peine, et que la nécessité est muette, la question

(1) Barante, *Vie politique de Royer-Collard*. II, 16.

est oiseuse et propre seulement à exercer les philosophes » ; l'omnipotence anglaise n'est ici d'aucune autorité, et d'ailleurs, l'argument serait trop fort. Le Parlement anglais peut tout, parce qu'il a tout fait ; il a tout fait, parce que, étant né et ayant vieilli avec la société, il a traversé avec elle les siècles et présidé aux événements qui remplissent son histoire. C'est ainsi que, selon Blackstone, il peut changer la religion de l'Etat, car il l'a changée ; transférer la couronne, car il l'a transférée. Voilà l'omnipotence anglaise ; elle va jusque-là, et elle ne souffre pas la contradiction, parce qu'elle est historique. « Qu'avez-vous à emprunter de là, vous, mandataires non des siècles, mais d'une Charte qui n'a pas deux fois les sept ans que vous vous arrosez contre elle ? vous, pouvoir écrit et qui vous êtes vu écrire ! La Charte est maintenant toute notre histoire ; elle est le fait unique et suprême. Par la hauteur de son origine, elle est dans le cours ordinaire des choses, au-dessus de l'atteinte des pouvoirs qui sont son ouvrage ; comme transaction et pacification, elle est inviolable : comme loi fondamentale, ce n'est pas à la théorie de se mesurer avec elle. S'il est permis de recommencer la Charte pour mieux faire, il n'y a point de Charte. » (1) N'est-ce pas toute la théorie de l'im-

(1) Barante, *Vie politique de Royer-Collard*, II, 215.

mutabilité de la Charte, présentée avec tout le talent de l'orateur ?

Mais, sur ces entrefaites, Louis XVIII mourut et Charles X lui succédant, ne montra pas les mêmes tendances. A peine était-il monté sur le trône, divers projets (conçus, il est vrai, sous le règne précédent, mais l'opinion ne s'émeut guère que des lois et non des projets), furent discutés pour « fermer les plaies de la Révolution ». Entre autres l'indemnité à accorder aux émigrés, l'autorisation à donner aux communautés religieuses de femmes et la loi sur le sacrilège. Et, pour ces divers projets, la Congrégation agissait vivement, jamais encore son influence occulte n'avait été telle. Le public libéral s'effraya, d'autant plus qu'à la Chambre des pairs la peine de mort fut votée pour punir le sacrilège, et que, du projet présenté par les ministres, on se contenta de repousser la peine de la mutilation. L'opinion publique se montra très alarmée ; la Chambre des députés, qui était certes plus libérale qu'en 1815, vota la loi malgré le discours de Royer-Collard. Le roi s'entourait de conseillers partisans d'une augmentation des pouvoirs royaux. On prévoyait, et cela était facile, que Charles X aspirait à prendre plus directement en mains les affaires publiques, au grand détriment des prérogatives de la Chambre. On sait qu'il n'avait jamais considéré la Charte que comme une œuvre d'occasion, de circonstance, et qu'il ne croyait pas

à sa durée (1). Tout au plus se sentait-il lié par elle et il était bien décidé, quoiqu'il n'osât pas le dire, à se débarrasser de ces liens gênants, le jour où il voudrait reconquérir toute sa liberté. La seule chose qui l'arrêtait, c'était la crainte de l'opinion publique. S'il avait conservé les ministres de Louis XVIII, c'est parce qu'il pouvait gouverner par-dessus eux et malgré eux. Guizot nous le dit. Il écrivait à Barante : « Le pouvoir royal a remplacé quant à présent le pouvoir ministériel ; Villèle était maître et n'est plus qu'un serviteur. » (2)

Assurément, le changement de règne n'avait pas été du goût de Royer-Collard, ses craintes sur le pouvoir absolu devaient lui revenir. A ce moment, il aurait souhaité ou du moins il aurait laissé accomplir un remaniement de la Charte, qui, diminuant le pouvoir royal, aurait accordé à la Chambre une plus grande facilité pour mener les affaires. Lui qui, jadis, voulait qu'on s'en tienne à la lettre de la Charte, accepte maintenant, conseille même que la Chambre l'interprète, cette Charte ; et, en politique, quand il s'agit d'interpréter une constitution, l'assemblée qui est chargée de le faire peut bien lui faire dire tout ce qu'on veut : « Le jour où la Chambre le voudra, ce jour-là, tout rentrera dans l'ordre, disait Royer-Collard, et la

(1) Pasquier, *Mémoires*, III, 40.

(2) Barante, *Souvenirs*, III, 231.

Charte sera fidèlement exécutée. Il n'est pas besoin pour cela du remède bruyant de l'accusation ; il suffit que la Chambre retire son appui au ministre toutes les fois qu'il s'écartera de la Charte. » (1) Puisqu'il reconnaît à la Chambre le droit de vérifier si les ministres s'écarterent ou ne s'écarterent pas de la Charte, par le fait même il lui reconnaît le droit de l'interpréter.

Lors de la discussion sur le dégrèvement de l'impôt foncier, il revient sur la question, mais cette fois, ce n'est plus sous le couvert des mots; il n'emploie plus de périphrases, il ne s'agit plus de deviner sa pensée, il n'y a qu'à lire, il déclare que la Charte a besoin d'une « large interprétation », et il ajoute : « Dira-t-on qu'il n'est pas permis d'interpréter la Charte ? Mais on a fait pis que l'interpréter, quand on vous a proposé et que vous avez adopté la septennalité... Messieurs, la chasteté constitutionnelle est perdue. Si avoir modifié une disposition essentielle de la Charte n'est pas une raison suffisante pour en modifier d'autres, du moins n'est-il plus permis d'opposer le respect superstitieux de la lettre à une interprétation évidemment nécessaire. »(2)

Ce besoin d'interpréter la Charte n'est-elle pas chez Royer-Collard le présage avant-coureur d'un

(1) *Arch. parl.*, XLVII, 227.

(2) *Ibid.* XLVIII, 575.

désir obscur de la remanier ? Certes l'aveugle soumission qu'il avait montrée en 1815 envers la Constitution, était bien près de disparaître en 1828, et à ce moment il aurait vu arriver volontiers un projet de remaniement. La servitude absolue envers un gouvernement qui n'avait plus sa confiance, commençait à lui peser. Il le disait ; on n'avait plus « la réalité du gouvernement représentatif » (1), il aurait voulu, dès lors, une charte accordant à la Chambre des droits plus vastes que ceux qu'elle n'avait. Le roi augmentant ses pouvoirs, l'équilibre était détruit, il aurait voulu que les pouvoirs de la Chambre, contre-poids nécessaire, soient augmentés, eux aussi.

Mais les ministres de Charles X, Martignac, entre autres, ne pensaient pas de même, et selon eux, la Charte ayant été *octroyée* par le Roi, était révocable par lui, et l'ordonnance du 25 juillet 1830 réformait, ou plutôt suspendait la Charte. C'était la réponse aux élections qui avaient envoyé à la Chambre une majorité composée de députés qui voulaient que le roi respecte la Charte, et qui s'opposait à ce que le ministère la viole. La lutte était ouverte entre le peuple et les ministres ; la révolution de 1830 devait être la fin du conflit.

Peu à peu, le grand amour que Royer-Collard avait pour la Charte avait diminué, et alors qu'elle

(1) *Arch. parl.*, XLVII, 228.

ne gouvernait plus la France, en 1831, dans son discours sur l'hérédité de la pairie, il reconnaissait que dans la Charte de 1814, « la logique est faussée à chaque ligne, parce qu'elle n'est qu'une suite de transactions entre des temps et des principes contraires » (1). Evidemment le fait était vrai, la Charte, ainsi que le fait remarquer Bluntschli (2) était une transaction entre l'ancien régime et la Révolution, et la contradiction était partout : elle est dite octroyée et, en réalité, elle était arrachée par la nécessité. Dans sa forme, elle reconnaissait l'antériorité des droits du roi, et dans le fond, elle agissait comme si les droits du peuple étaient les premiers.

La Charte de 1830 différait assez notablement de celle de 1814. D'abord, le nom de Charte qu'on lui conservait, parce que le mot était populaire, n'était plus exact. N'étant plus octroyée, c'était, non une Charte, mais une *Constitution*. Elle était votée par les Chambres et acceptée par le Roi ; Louis-Philippe ne régnait pas, comme Louis XVIII et Charles X, par suite de droits antérieurs à ceux du peuple, mais par suite d'un contrat passé entre lui et la nation, et librement consenti de part et d'autre. C'était là, au point de vue doctrinal, une

(1) Barante, *Vie politique de Royer-Collard*, II, 460.

(2) Bluntschli, *Théorie générale de l'Etat*, 357.

différence considérable, et qui ne devait pas passer inaperçue aux yeux de Royer-Collard. C'était bien pour lui plaire, car il ne croyait pas à l'antériorité des droits du roi. Mais il était, avant tout, légitimiste, et la chute des Bourbons l'avait découragé. La quasi-légitimité ne lui plut jamais, Louis-Philippe ne fut jamais, à ses yeux, qu'un presque usurpateur. Pourtant, entre le roi et la France, il prendra, disait-il, le parti de la France, et quand Chateaubriand lui disait en lui parlant de ceux qui venaient de tomber : « Nous avons fait tout ce que » nous avons pu pour les sauver, ils nous ont laissé » calomnier par ceux qui les perdent, ils nous ont » méconnus, repoussés. Eh bien ! quand ils partiront pour l'exil, nous serons encore, vous et moi, » du petit nombre de ceux qui ne les abandonneront » pas. » Royer-Collard répondait : « Parlez pour » vous, moi je ne quitte pas la France, je reste avec » la nation. » (1)

Hélas ! il ne devait pas y rester longtemps, avec la nation. Le peuple commençait à prendre une trop grande influence dans le gouvernement. Royer-Collard était submergé sous le flot toujours montant de la démocratie. Il ne pouvait plus lutter contre elle, il allait abandonner.

A ce moment, il ne pouvait plus invoquer la souveraineté de la raison, qu'on méconnaissait sans

(1) Barante, *Vie de Royer-Collard*, II, 446.

cesse, disait-il. Ce n'était plus la justice qui régnait, c'était la nécessité : « Le dehors est triste, écrivait-il à Barante, mais le dedans est plus que triste, et cependant cela durera sans autre principe de durée que la nécessité. C'est la nécessité qui défend roi, ministres, gouvernement dit représentatif, ordre dans les rues, la paix enfin. La raison morale ? Il n'y en a l'ombre ni dans le commandement, ni dans l'obéissance. Le bien, le mal, le vrai, le faux, sont hors de tous les esprits, le sentiment du respect est éteint, la nécessité étend partout son sceptre. » (1)

Ah ! qu'il était loin, Royer-Collard, de l'application de ses belles doctrines sur la souveraineté de la raison ! Il n'avait plus d'espoir de les voir régner, il se retirait des affaires publiques.

(1) Barante *Vie de Royer-Collard*, II, 470.

CHAPITRE II

ROYER-COLLARD ET LA REPRÉSENTATION

Nous avons vu précédemment que Royer-Collard n'admettait que la souveraineté de la raison, de la justice ; et, pour lui, c'étaient les classes moyennes qui en étaient les dépositaires. Il était donc normal que ce soit ces classes moyennes qui s'occupent de la gestion des affaires du pays.

Mais comment pouvaient-elles faire ? Le gouvernement direct des grandes masses ou, tout au moins, d'un grand nombre d'individus, est, sinon impossible, du moins bien difficile : la consultation du pays sur chacune des questions l'intéressant amènerait des lenteurs et des difficultés difficiles à vaincre. C'est là un fait tellement évident qu'il se passe de démonstration. Comment faire, dès lors, pour assurer la bonne gestion des intérêts nationaux ? Nous tombons ici dans la grande question de la représentation.

Et d'abord, qu'est-ce que la représentation ? M. Duguit nous en donne une excellente dé-

finition dans son *Manuel de droit public* : « A un point de vue tout à fait général, il y a représentation toutes les fois que les manifestations d'une volonté sont considérées comme ayant la même valeur et produisant les mêmes effets que si elles émanaient d'une autre volonté... Dans les rapports politiques modernes, l'idée de représentation se résume en ceci : les manifestations de volonté émanant de certains individus ou de certains groupes d'individus ont la même force et produisent les mêmes effets que si elles émanaient directement de la nation. » (1)

§ 1^{er} — LE ROI N'EST PAS REPRÉSENTANT,
IL EST POUVOIR

Certains auteurs de droit public ont soutenu que le roi avait un caractère représentatif. Ce système est commode pour concilier la souveraineté du peuple avec l'existence d'une monarchie. C'est ainsi que Hobbes (2) arrivait à faire concorder ses prémisses : tout-pouvoir de la nation, et sa conclusion : monarchie absolue. Pour lui, la société n'existe que par suite d'un contrat social, mais chaque unité de la société délègue sa part de pou-

(1) Duguit, *Manuel*, 301.

(2) Hobbes, *De cive*.

voirs au souverain. Ainsi, le monarque qui recueille la puissance de chacun et de tous est à la fois roi absolu et représentant de la nation.

L'histoire nous fournit en France plusieurs exemples de la mise en pratique de cette théorie. La constitution de 1791 disait : « Les représentants sont le corps législatif *et le roi*. » (1) Plus tard, Napoléon a toujours soutenu tenir ses pouvoirs du peuple. Il s'est toujours estimé le représentant de la nation.

D'après M. Duguit, cette théorie est un pur sophisme, car un mandat ne peut être donné qu'*intuitu personæ*, et, par conséquent, au premier roi de la lignée, mais le mandat ne peut s'appliquer aux héritiers que l'on ne connaît pas. Il fait très sagement observer que ce n'est plus là une représentation, mais « une aliénation consentie » (2).

Pour Royer-Collard, tant qu'exista la légitimité, le roi ne fut jamais représentant, il fut toujours un pouvoir. D'ailleurs, sous Louis XVIII et Charles X, la chose est incontestable, car la Charte de 1814, octroyée, montrait les droits du roi antérieurs à ceux du peuple. Dès lors, comment concevoir que le peuple déléguaît ses pouvoirs au roi ? comment concevoir une représentation ? La chose

(1) Constitution de 1791. Titre III, préambule, art. 2.

(2) Duguit, *Manuel*, 380.

est impossible et nul n'essaya de le soutenir. Mais, en 1830, quand la Charte fut révisée, Louis-Philippe accepte et jure la Charte rédigée par les Chambres. Il s'intitule, non pas roi de France, mais roi des Français, et il semble sous-entendre ainsi qu'il était institué roi par la volonté nationale. Dès lors, n'est-il pas le délégué du peuple ? N'est-il pas représentant de la nation ? Royer-Collard, lui-même, fut bien, semble-t-il, obligé de l'admettre. Ce sacrifice devait être pénible à son âme de légitimiste qui avait toujours fait de la royauté un pouvoir, et selon lui, c'était une déchéance pour le roi de descendre au rang de représentant. Pourtant, il admit que la représentation nationale, qui était double jusqu'ici, députés et pairs, devenait triple : députés, pairs et roi. Il disait, peu de temps après la revision de la Charte, dans son admirable discours sur l'hérédité de la pairie : «Devant le Roi, protecteur universel, représentant perpétuel de l'unité, de la force et de l'indépendance de la nation, paraissent les deux Chambres, *pour former avec lui la représentation nationale.* Si elle est fidèle, la société a passé dans le gouvernement avec tous les droits et tous les intérêts qui la composent. » (1) Il semble donc bien admettre ici la représentation du peuple par le roi. Certainement, il n'approuvait pas dans son for inté-

(1) Barante, *Vie politique de Royer-Collard*, II, 465.

rieur cette théorie, pas plus qu'il n'approuvait la revision de la Charte, qui venait de se faire. Mais tout en le regrettant, il se rendait bien compte que les masses populaires n'étaient plus les mêmes qu'en 1814, que l'esprit du peuple avait évolué, qu'on ne pouvait plus accepter le roi qu'en tant que représentant du peuple, et non de par ses droits antérieurs, et ainsi, tout en déplorant cette théorie du roi-représentant, il était forcé de s'incliner devant la nécessité impérieuse qui pliait la royauté à cette exigence du moment. Il n'approuvait pas, il subissait. De même que tout en n'admettant pas la souveraineté du peuple, il était bien obligé de s'incliner devant elle, sans cesse grandissante.

Nous allons voir maintenant l'opinion de Royer Collard sur la représentation du peuple, par la Chambre des députés.

§ II — LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS N'EST PAS REPRÉSENTATIVE DES INDIVIDUALITÉS MAIS DES INTÉRÊTS.

Peut-on dire que la Chambre des députés est représentative ? Si nous reprenons la définition de la représentation, donnée par M. Duguit, et citée plus haut : « Dans les rapports politiques modernes, l'idée de représentation se résume en ceci : les manifestations de volonté émanant de certains

individus ou de certains groupes d'individus, ont la même force et produisent les mêmes effets que si elles émanaient directement de la nation », nous sommes amené à nous demander d'où peut provenir cette similitude de force et d'effets entre deux volontés d'individus ou de groupes d'individus différents. Pour que l'acte de volition émané d'un être, ait, en droit, la même force et les mêmes effets que l'acte de volition émané d'un autre être simple ou composé, il faut qu'il y ait entre les deux *voulants*, un lien ou une ressemblance. Mais qui dit ressemblance ne dit pas identité ; il y a fatalement des divergences d'opinions entre deux êtres différents : l'un ne peut vouloir d'une façon identique à l'autre. Ils ne peuvent donc se remplacer par suite d'identité morale. Il faut donc admettre un lien. Ce lien, c'est la délégation de volonté : la nation délègue à certains individus sa volonté ; elle souscrit d'avance à ce qu'ils voudront ; leur décision sera considérée comme celle de la nation même. Mais comment peut se faire cette délégation de volonté ? On conçoit difficilement un individu se dépouillant de sa faculté de vouloir, en faisant abandon à un autre qui, dorénavant, le remplacera pour tous actes de volition. Est-il possible, en fait et en droit, de s'engager à ne pas vouloir par soi-même, de promettre obéissance aveugle aux volontés d'autrui ? Peut-on subjectivement et objectivement, vouloir pour un

autre ; si cet autre vous délègue sa volonté, un acte de volition de votre part l'engagera-t-il ? et comment ? et jusqu'à quel point ? Ce sont là autant de détails que l'esprit se refuse à admettre. On comprend peu, on admet difficilement ce mandat représentatif donné par la nation à certains de ses membres, de vouloir pour elle. Si l'on admet cette théorie, ce n'est pas chaque député qui représente ses électeurs, c'est tout le Parlement qui représente le pays tout entier.

Le mandat représentatif étant repoussé, une autre théorie se présente : c'est celle du mandat impératif, théorie par laquelle chaque député est le mandataire de ses électeurs-commettants : le parlement n'est plus un, le pays n'est plus un, ils sont tous deux composés, le premier de députés-mandataires, le second d'électeurs-mandants. L'élue est en quelque sorte l'émanation de volonté de ses commettants ; il doit consulter sa circonscription sur toutes les lois importantes qu'il est appelé à voter, sur toutes les décisions qu'il a à prendre. Il n'a plus de volonté personnelle, les électeurs commandent, il obéit ; ce ne sont plus eux qui ont fait abandon de leur volonté, c'est lui. Ils peuvent quand ils veulent, quand ils jugent que leur volonté n'est plus exactement exprimée par l'élue, le renvoyer, et en choisir un autre, avec lequel ils seront en plus complète conformité d'idées et d'opinions. Ce système du mandat impératif est plus

facilement compréhensible que celui du mandat représentatif, il satisfait mieux l'esprit. Mais que de complications en pratique ! Il laisse subsister tous les inconvénients du gouvernement direct : lenteurs et difficultés. Il ne sera pas toujours commode de demander l'avis du pays, surtout quand il faudrait une décision rapide. De plus, quand on nomme des députés, c'est surtout *intuitu personæ*, eu égard à leurs facultés que l'on estime plus grandes, à leur honnêteté, à leur habitude des affaires publiques. Avec le mandat impératif, tout ceci disparaît, la personnalité du député n'est plus ; c'est le député-soliveau, ne faisant rien et ne pouvant rien faire par lui-même. Ensuite, en supposant le député nommé, comment faire pour le révoquer ? Il serait souvent difficile, sinon impossible, de savoir le moment où la conformité n'est plus entre les électeurs et lui. Et s'il a voté une loi, en non-conformité avec l'opinion des électeurs, jusqu'où cette loi les engage-t-elle ? On voit les difficultés inextricables où ce système peut conduire.

De plus, les électeurs, en donnant à leur député un mandat impératif, font bien fonction d'électeurs « mais si, ne se bornant pas à faire l'élection, ils voulaient, comme ferait un mandant, limiter les pouvoirs des élus, ou bien ils stipuleraient au nom de la nation, et la stipulation serait nulle, parce qu'ils auraient outrepassé leurs pouvoirs, ou bien ils stipuleraient en leur propre nom, et l'acte serait

encore nul, car on ne peut stipuler en son propre nom pour autrui » (1).

Ces deux théories du mandat représentatif et du mandat impératif sont les deux soutiens de la théorie de la représentation. Certains auteurs les repoussent toutes les deux et n'admettent pas la représentation elle-même. Pour eux, cette doctrine serait creuse, vide de sens, ne répondant à rien dans la réalité.

Nous verrons que c'était là l'opinion de Royer-Collard, surtout au début de sa carrière ; nous verrons qu'il déclarait impossible la délégation de volonté, et qu'il n'admettait que la représentation des intérêts, à l'exclusion de toute autre représentation du nombre, ou de la volonté du nombre.

La Charte ne parle pas du rôle représentatif de la Chambre ; dans aucun de ses articles, on ne trouve une allusion à ce principe. Or, dans les constitutions antérieures à celle de 1814, je veux dire les constitutions de 1791, 1793, an III, an VIII, la représentation nationale était toujours admise, souvent même proclamée. Le silence de la Charte est donc bien significatif, et dans l'esprit des rédacteurs, la représentation devrait être un mot vide de sens, ou bien un principe révolutionnaire à écarter dans une monarchie.

(1) Dandurand, *Le mandat impératif* (thèse, Bordeaux, 1896), 169.

Pour Royer-Collard, le mot représentation ne répond à rien de réel ; le peuple ne pourrait être représenté que s'il donnait aux députés un mandat impératif et si le suffrage était universel ; mais alors on ne serait plus en monarchie, on serait en république. C'est ce qu'il disait, à la séance du 16 février 1816, lors de la discussion de la loi sur les élections : « Le mot représentation est une métaphore », disait-il. Pour que la métaphore soit juste, il est nécessaire que le représentant ait une véritable ressemblance avec le représenté, et pour cela, il faut, dans le cas présent, que ce que fait le représentant soit précisément ce que ferait le représenté. Il suit de là que la représentation politique suppose le *mandat impératif*, déterminé à un objet lui-même déterminé, tel que la paix ou la guerre, ou une loi proposée, etc. En effet, c'est seulement alors qu'il est prouvé, qu'il est visible que le mandataire fait ce qu'aurait fait le mandant, ou que le mandant aurait fait ce que fait le mandataire.

« Voici donc à quelles conditions la Chambre des députés serait représentative : en premier lieu, si chaque député était élu par la population entière de son département, ou du moins par la plus grande partie de cette population ; en second lieu, si, sur chaque question qui se décide dans la Chambre, le vote de chaque député était déterminé par un mandat impératif. Dans cette double hypothèse, nous aurions passé d'un gouvernement monarchique à un gouvernement à la fois républicain et fé-

dératif, mais le vœu national serait constamment exprimé ; la Chambre serait représentative. » (1)

Ainsi, pour lui, l'opinion de la Chambre et celle de la nation n'étaient pas liées par des chaînes indissolubles, et la volonté de l'une ne découlait pas fatalement de la volonté de l'autre. « Il est faux, en principe, et impossible dans le fait, disait-il, que l'opinion de la Chambre soit toujours et nécessairement l'opinion de la nation. Si la majorité de la nation a une opinion déterminée sur les questions qui s'agitent dans cette enceinte, cela même est quelquefois incertain ; mais ce qui ne l'est pas, c'est que, si cette opinion existe, elle ne peut être constatée avec certitude que par le mandat. Et puisque le mandat n'est pas admis par la Charte, la Chambre ne peut se dire et ne doit pas être crue l'organe légal et le ministre infaillible de la volonté nationale. » (2)

Ainsi, la Chambre n'est pas représentative ; ce mot de gouvernement représentatif, que l'on a pris à l'Angleterre, comme on a cru lui prendre la chose, n'a été qu'une adaptation mal comprise d'un système mal connu. En admettant (et encore Royer-Collard avait-il quelque peine à l'admettre), en admettant, dis-je, que le Parlement anglais soit représentatif de la nation, il ne s'ensuit pas

(1) *Archives parlementaires*, XVI, 292.

(2) *Ibid.*

qu'on ait en France une Chambre représentative, car notre système politique sous la Restauration est loin d'être exactement calqué sur le régime anglais.

D'ailleurs, pour Royer-Collard, on a tout intérêt à ne pas reconnaître à la Chambre le caractère de pouvoir délégué, car, selon lui, c'est à ce principe de la délégation de volonté que sont dues les plus horribles journées de la Révolution. Pour lui, « l'usurpation de la représentation a précédé toutes les autres », et elle les rendit faciles. La théorie de la représentation est une arme dangereuse et qui éclate souvent entre les mains de celui qui s'en sert. Si on l'admet, cette théorie, il n'est plus de barrières infranchissables ni qui puissent résister. Tout cède, tout croule devant elle, et la Révolution en est une preuve cruelle et mémorable.

Qu'est donc la Chambre, si elle n'est pas représentative ? Quel est son rôle si elle n'est pas l'image fidèle du peuple ? Il faut chercher la réponse dans la Charte, elle nous le dit, ou du moins nous le laisse entrevoir : le seul but de la Chambre des députés, c'est de limiter le pouvoir royal. Ainsi, la Chambre est limitative, c'est une barrière empêchant le roi d'empiéter sur les droits du peuple ; ce sont les députés qui disent au roi : « Vous n'irez pas au-delà », quand celui-ci veut outrepasser ses droits.

Royer-Collard a, toute sa vie, soutenu cette théorie, il a toujours fait de la Chambre des députés

une digue à opposer au pouvoir royal. Sa manière de voir n'a jamais changé à ce point de vue, et quand ses idées politiques n'étant plus les mêmes que celles du gouvernement, il a paru varier dans ses théories sur la fonction de la Chambre, c'est plutôt l'adaptation de la théorie qui a changé, que la théorie elle-même ; la Chambre a toujours été, selon lui, une barrière opposée aux pouvoirs du roi ; il s'est contenté de déplacer la barrière, et de laisser au roi un pouvoir plus ou moins grand, mais la barrière existait toujours. Nous verrons plus loin l'évolution de ses idées à ce sujet.

Si la Chambre n'existait pas, le Roi serait tout puissant, et la nation ne pourrait plus s'occuper de la gestion de ses intérêts, elle serait la chose du roi : « Effacez de la Charte la Chambre élective ; resserrez la souveraineté dans le pouvoir royal et la Chambre des pairs, nous rétrogradons au-delà de Philippe-le-Bel ; la nation est possédée comme un domaine ; elle n'a plus de part à ses affaires, elle n'a plus d'affaires. » (1)

Il disait en paraphrasant l'article 15 de la Charte (2) : « Je vois... que la Chambre fait partie du gouvernement du roi, et qu'ainsi, relativement à

(1) Barante, *Vie politique de Royer-Collard*, II, 17.

(2) ART. 15. — La puissance législative s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des pairs, et la Chambre des députés des départements.

ce gouvernement, elle ne vient pas du dehors et comme envoyée ; mais qu'elle est placée au-dedans par le prince lui-même, comme une modification et une limitation de son propre pouvoir. » (1) Et plus loin : « La Chambre, telle que la Charte l'a conçue, est un pouvoir et non une représentation. » (2)

Ce pouvoir de limitation qu'a la Chambre, d'où provient-il ? Uniquement de la Charte, et à ce titre on peut dire que la Chambre est fonctionnaire de la Charte ; les députés sont fonctionnaires de la constitution octroyée par le roi. C'est ce que disait Royer-Collard : « La Charte étant le seul titre de son existence (de la Chambre), elle est aussi la seule définition légale de son caractère politique. La Chambre est ce que la Charte la fait ; rien de plus, rien de moins. Comme c'est la Charte qui constitue la Chambre, et non l'élection, celle-ci ne lui donne en réalité que les membres qui la composent. Dans le fait, la Chambre n'exprime jamais que sa propre opinion ; il ne lui est pas imposé ou accordé davantage par la Charte. » (3)

Ainsi, pour Royer-Collard, ce n'est pas de l'élection que la Chambre tient ses droits, c'est de la Charte. Et on se heurte ici, par suite de cette théorie, à une difficulté ; quel est, dès lors, le but exact

(1) *Arch. parl.*, XVI, 292.

(2) *Ibid*

(3) *Ibid*

de la Chambre des députés ? Si elle tenait ses droits de l'élection, elle représenterait, c'est bien évident, les électeurs qui lui auraient délégué leurs pouvoirs, mais si on déclare qu'elle n'est que fonctionnaire de la constitution, quel est son rôle ? On ne peut plus dire qu'elle est la voix vivante de ceux qui ont nommé ses membres. Elle est complètement distincte de la nation et rien ne rattache plus l'une à l'autre. Quel est son rôle, Royer-Collard nous le dit : elle est chargée de défendre *les intérêts du pays*. Ce n'est plus le représentant du nombre, comme si l'élection l'avait fondée, c'est le représentant des intérêts, but pour lequel la Chambre a été créée par la Charte. C'est là un des points favoris de Royer-Collard, c'est un des principes sur lesquels il a toujours été intraitable, c'est une idée sur laquelle il est perpétuellement revenu dans ses discours. Il opposait cette théorie à celle des libéraux, pour qui la Chambre était une émanation du pays. S'il tenait tant à cette théorie, ce n'est peut-être pas tant parce qu'elle satisfaisait pleinement son esprit, mais c'est surtout parce qu'il redoutait le mal que peut faire la théorie de la représentation nationale, théorie qui ne s'appuie que sur la force du nombre. « Les sociétés ne sont pas des rassemblements numériques d'individus et de volontés, disait-il, elles ont un autre élément que le nombre, elles ont un lien plus fort, le droit, privilège de l'humanité et les intérêts légitimes qui naissent du droit. Le

droit ne relève pas de la force, mais de la justice, arbitre souveraine des intérêts... Remarquez-le, Messieurs, cette décomposition, si je puis m'exprimer ainsi, de la société en droits et en intérêts, substitués aux individus et aux volontés, est à la fois la raison et la sanction du gouvernement représentatif. Par la nature insurmontable des choses, les volontés ne se représentent pas, elles sont elles-mêmes, ou elles ne sont pas. Leur souveraineté reste sur la place publique, et c'est toujours là qu'il faut aller la chercher, car elle ne peut pas en sortir. Mais la société ayant été classée en droits et en intérêts également légitimes quoiqu'ils ne soient pas les mêmes, si vous considérez d'abord l'une de ces classes, par exemple, les intérêts communs à tous et les droits dont nul n'est privé, vous apercevez immédiatement que sans égard au nombre des personnes, dix mille, cent mille, autant de myriades que l'on voudra, celui qui possède en lui-même tous ces intérêts et pas un intérêt contraire, celui-là, dis-je, les représente parfaitement, puisqu'il ne pourrait en blesser aucun sans se blesser lui-même. Maintenant, faites-le monter au gouvernement ; vous y faites entrer, vous y faites siéger avec lui tous les intérêts qu'il représente, avec la force morale qui leur appartient dans la société, et dans laquelle le nombre vient se confondre. Vous avez donné à ces intérêts bien plus qu'un organe, bien plus qu'un défenseur, vous leur avez donné une garantie, puisqu'ils sont devenus un pouvoir

de l'Etat. Voilà une classe d'intérêts élevée au rang de pouvoir social ; voilà le principe démocratique d'une chambre qui n'est autre que celle devant laquelle je parle.

» En effet, Messieurs, je vous le demande, que représentez-vous ici ? Les personnes et les volontés ? Mais ceux qui vous ont envoyés ne forment peut-être pas avec vous la cinquantième partie de la nation capable de vouloir. La plus extrême bienveillance, comme la plus haute estime, ne sauraient découvrir en vous qu'une imperceptible oligarchie, en contravention flagrante à la souveraineté du peuple. Votre légitimité ne vient donc pas d'elle ; elle vient de ce que, représentant des intérêts, ces intérêts parfaitement exprimés par les vôtres vivent, pensent, agissent dans chacun de vous. » (1)

Qu'on nous pardonne cette longue citation, mais nous la croyons nécessaire pour bien faire comprendre la pensée de Royer-Collard. Ainsi, voilà comment il explique la représentation : la nation a des intérêts et des droits épars entre tous ses membres ; si l'on choisit quelques-uns de ces membres, et qu'on les nomme députés, ils auront en eux une part de ces intérêts et de ces droits, et ils représenteront ainsi la nation, non du fait de l'élection, mais du fait qu'ils sont des unités prises dans la masse. Ils défendront les intérêts de la

(1) Barante, *Vie politique de Royer-Collard*, II, 465.

nation parce que en les défendant, ils se défendent eux-mêmes. Ce ne sont pas des délégués du peuple, ce sont des parties intégrantes de la nation chargées du droit de légiférer.

Cette idée de la représentation des intérêts, nous la retrouvons à tout instant dans les discours de Royer-Collard. Il disait, le 24 février 1816 : « Au fond, Messieurs, l'opinion d'une nation ne doit être cherchée, et elle ne se rencontre avec certitude que dans ses véritables intérêts, tels qu'une raison exercée les découvre et que la morale les avoue. C'est là qu'elle est étudiée par les gouvernements sages qui s'occupent sérieusement du bien public. Les intérêts sont un gage bien plus sûr de l'opinion que l'opinion ne peut l'être des intérêts. » (1) Le 17 mai 1820, il disait encore : « La Chambre élective ne représente plus, n'a plus à représenter que les intérêts communs à tous » (2) et le 29 mai de la même année, il appuie encore sur ce qu'il avait dit quinze jours auparavant : « La Chambre des députés représente les intérêts communs à tous ; on en convient. Il suit de là que la capacité d'élire les députés résulte de la propriété qu'a l'électeur de posséder les intérêts généraux, puis d'autres intérêts qui les dénaturent et les corrompent... Il représente tout ce que la multitude a d'intérêts

(1) *Arch. parl.*, XVI, 292.

(2) Barante, *Vie politique de Royer-Collard*, II, 19.

légitimes, mais il le fait plus fidèlement qu'elle ne pourrait le faire elle-même. » (1) « La force de l'élection consiste en ce que la Chambre élue est l'organe légal des vœux et des intérêts présents du pays » (2), disait-il lors de la discussion de la loi sur la septennalité. Et l'on ne pourrait s'arrêter, s'il fallait citer Royer-Collard toutes les fois qu'il s'appesantissait sur ce sujet qui lui était cher ; la représentation des intérêts.

Si nous résumons la théorie de Royer-Collard sur le rôle et le but de la Chambre élective, nous voyons qu'il ne reconnaît, entre le peuple et le député, aucun lien de droit. Le second n'est pas issu du premier, il est issu de la Charte, il tient d'elle ses fonctions, il dit ce qu'il pense, non ce que pense la nation. Il n'a reçu du peuple aucun mandat, ni impératif, ni même seulement représentatif, il n'y a aucune délégation de volonté. Et qu'est-ce que cette théorie, sinon la théorie juridico-organique reprise en ces dernières années par MM. Jellinek et Laband. Examinons cette théorie, et nous verrons qu'elle correspond, point par point, à la doctrine de Royer-Collard. D'après la théorie juridico-organique, « la nation est un organe dont la fonction consiste à élire, et le parlement un organe dont la fonction consiste à décider

(1) Barante, *Vie politique de Royer-Collard*, II, 36.

(2) *Ibid.*, II, 217.

sous certaines conditions, et il n'y a aucun rapport de droit entre le parlement et la nation. L'expression *représentation* peut avoir un sens au point de vue politique, au point de vue juridique elle n'en a point. La nation est un organe direct créateur ; le parlement un organe direct créé ; ils tiennent, l'un et l'autre, leurs attributions de la constitution, et sont sans action l'un sur l'autre. » (1) N'est-ce pas là, identiquement, la théorie de Royer-Collard ? à peine les mots sont-ils changés, le vocabulaire du droit public s'étant enrichi depuis 1815 ; l'idée reste la même, et si, dans le passage suivant de Laband, au lieu du mot Reichstag, nous mettions le mot Chambre, le mot « Charte », au lieu de « Constitution de l'Empire », ne croirait-on pas lire un passage tiré des discours de Royer-Collard sur la représentation ? Voici ce que dit Laband : « La dénomination de représentants de l'ensemble du peuple, donnée aux membres du Reichstag, n'a pas de signification juridique positive ; au sens juridique, les membres du Reichstag ne sont les représentants de personne : leurs pouvoirs ne sont pas dérivés d'un autre sujet de droits ; ils reposent directement sur la constitution de l'Empire. » (2)

Cette théorie était évidemment commode pour

(1) Duguit, *Manuel*, 314.

(2) Laband, *Droit public*, édition française, I, 443.

Royer-Collard qui n'admettait pas la souveraineté populaire. Nous avons vu, précédemment, qu'il n'admettait que la souveraineté de la raison représentée d'une façon tangible par la Charte. La représentation des volontés ne peut guère s'admettre que si l'on admet en même temps la souveraineté de la nation : elle ne peut commander par elle-même, elle se fait représenter, rien de plus logique. Mais si l'on admet une souveraineté autre que celle du peuple, il est difficile de concevoir, exactement une représentation populaire ; la théorie de Royer-Collard permettait de tourner la difficulté : la représentation, au vrai sens du mot, c'est-à-dire la représentation des volontés, n'existe pas, il n'y a rien de commun entre les électeurs et l'élú, il n'y a pour tous que des fonctions de la Charte.

§ III. — LES ÉLECTEURS SONT FONCTIONNAIRES DE LA CHARTE

Puisque la Chambre représente les intérêts de la nation, les intérêts communs à tous, il est logique, il est juste que tous ceux qui auront dans leur patrimoine moral, ces intérêts, ces droits, soient admis à les faire valoir, c'est-à-dire à élire les députés chargés de les défendre. De même, il faudra que l'électorat soit réservé aux détenteurs.

des intérêts dignes d'être représentés, et qu'en soient exclus tous ceux qui ne les possèdent pas, ou qui en possèdent de contraires. Ainsi, dans la société, ce qui est intéressant, ce n'est pas la foule, ce n'est pas le nombre, c'est seulement les intérêts légitimes des unités qui composent le groupe social et auront seuls droit d'accès au gouvernement, par l'élection, les possesseurs de ces intérêts. Qu'importe à la société, l'opinion de ceux de ses membres qui ne sont pas intéressés au maintien de l'ordre social et au perfectionnement de la communauté ? Ceux-là seuls qui tâchent de faire régner le bon ordre, qui sont intéressés à l'évolution normale de la société, ceux-là seuls sont dignes de s'occuper de la direction à donner aux affaires publiques ; d'autant plus qu'en veillant au respect général envers les droits de la nation, ils font, par le fait même, respecter les leurs.

Mais les électeurs, en vertu de quoi le sont-ils ? Est-ce en vertu d'un droit personnel ? Est-ce en vertu d'un droit conféré spécialement à certains citoyens par la Charte ? C'est là une grave question, qui se pose surtout à propos de la souveraineté. Pour Royer-Collard, la raison étant souveraine, le citoyen n'a aucun droit en lui-même, il n'est électeur que si la Charte lui en confère la qualité, et aux conditions qu'elle fixe.

D'ailleurs, la Charte, dans son article 40, accordait implicitement ce caractère de fonctionnaire aux électeurs, en disant : « Les électeurs qui con-

courent à la nomination des députés, ne peuvent avoir droit de suffrage, s'ils ne paient une contribution directe de trois cents francs, et s'ils ont moins de trente ans. » En fixant un cens au dessous duquel on n'est plus électeur, elle déniait, aux membres de la nation (nous disons membres de la nation, parce que le mot citoyen disparaissait du vocabulaire constitutionnel), le droit personnel d'être électeur. Si c'avait été là, un droit inhérent à l'individu, elle n'aurait pu en restreindre l'étendue par des conditions de capacité, relatives à la fortune.

C'était un fait à peu près généralement admis en 1815, que l'électorat était une fonction et non un droit. Les libéraux, eux-mêmes, ne paraissent pas avoir soutenu bien vivement la théorie du droit personnel de suffrage ; presque tous et Benjamin Constant tout le premier, étaient opposés au droit de vote, accordé aux non-propriétaires. Ce n'était donc pas pour eux un droit naturel, et cette idée du suffrage universel ne devait paraître que plus tard, quand le prolétariat, qui n'était rien en droit public, lors de la Restauration, deviendra une force, en 1848.

Pour posséder les intérêts et les droits qui doivent être défendus par la Chambre des députés, la Charte estime qu'il faut être propriétaire, et avoir assez de bien pour payer, au moins, trois cents francs de contribution directe. C'est là un sûr garant de la bonne foi des électeurs, ils auront toujours, devant les yeux, quand ils voteront, la

pensée de leurs intérêts à défendre. Ils doivent, de plus, être âgés d'au moins trente ans, car c'est l'âge où l'on a dépassé la période bouillante de la jeunesse ; l'effervescence est calmée, et le jugement plus sûr.

L'électeur n'est électeur que de par la volonté de la Charte, qui le crée ainsi, il n'a pas de droit antérieur, il ne représente pas le peuple, il n'est que lui-même. C'est ce que disait Royer-Colliard dans son discours sur l'ordonnance du 5 septembre : « Si on demande qui nomme les députés dans chaque département, la Charte répond : Ceux-là seulement qui, étant âgés de trente ans, payent une contribution directe de trois cents francs. Voilà, Messieurs, la définition et les limites de la capacité d'élire, qui constitue proprement le droit de cité dans l'ordre politique. » Ce droit ne résulte point d'une élection antérieure, il n'est point conféré par un mandat ; il est individuel à certaines conditions : quiconque les remplit obtient la confiance de la loi, et il n'y a point de degré dans cette confiance ; la loi l'accorde ou la refuse toute entière. Les conditions qui produisent la capacité politique, sont prises, sans doute, dans l'intérêt de la société toute entière ; elles expriment cet intérêt, et on pourrait dire qu'elles le représentent ; mais c'est là tout ce qu'il y a de représentatif dans l'électeur ; quand il est en action, il ne représente que lui-même. Et ce qui prouve que l'électeur ne représente que lui-même, qu'il vient

à l'élection de son propre droit et comme membre du corps politique, c'est que, dans la détermination de ce droit, la Charte ne considère évidemment que l'aptitude personnelle. Elle n'a aucun égard à la population des départements, au nombre des députés qu'ils doivent élire, à leur richesse absolue ou relative ; elle n'a égard qu'à la manière dont la richesse est distribuée ou possédée. « Ainsi, trente mille francs de contributions directes qui entrent dans les coffres de l'Etat peuvent ne désigner qu'un seul électeur et peuvent en désigner cent ; et la même disparité de nombre pourrait sortir de populations numériquement égales. Un certain degré de richesse personnelle étant nécessaire aux yeux de la loi pour fonder la présomption d'un jugement libre et éclairé, c'est-à-dire la présomption du jugement politique, partout où cette présomption se rencontre, elle déclare l'aptitude personnelle et l'aptitude est le fondement unique du droit ; elle est le droit lui-même. » (1)

Pour Royer-Collard, le cens est une présomption de capacité et de bonne foi ; on estime que l'homme payant 300 francs de contributions directes a assez de lumières pour se diriger dans la vie politique. Il a assez d'indépendance pour échapper aux influences d'autrui, et malgré les apparences,

(1) Barante, *Vie politique de Royer-Collard*, I, 274.

ce cens de trois cents francs n'établit pas une oligarchie de la richesse, car la Charte ne dit pas, par exemple : « Les mille contribuables les plus imposés du département sont électeurs », elle dit : « Tous ceux qui paieront telle somme seront électeurs. » A partir du chiffre fixé, l'électorat devient un droit. C'est du moins l'opinion de Royer-Collard : « Remarquez que les électeurs et les éligibles de la Charte, ce n'est pas tel ou tel nombre de *plus* imposés, mais tous ceux qui sont *assez* imposés pour être présumés capables de ces fonctions... « La présomption de capacité étant attachée à une certaine contribution, tous ceux qui l'atteignent sont également capables. La loi politique n'est point attributive de la capacité, mais seulement exclusive de l'incapacité. Ce sont là nos garanties inexpugnables et contre l'oligarchie, et contre la démocratie. » (1)

Cette crainte de l'oligarchie et de la démocratie est bien une des caractéristiques des théories de Royer-Collard ; nous l'avons déjà signalée, et nous aurons encore l'occasion de la signaler plus loin. Sa préférence pour les classes moyennes reparaît ici. Ce cens de trois cents francs ne laisse pas subsister seule l'aristocratie de la richesse, puisque à côté d'elle nous trouvons la bourgeoisie, et, d'un autre côté, il écarte les classes misérables de la na-

(1) *Arch. parl.*, XXI, 712.

tion. Ce chiffre de trois cents francs est bien fixé, assez bas pour laisser passer la bourgeoisie, assez haut pour arrêter la plèbe. Grâce à lui, l'électeur « est élevé au-dessus des passions anti-sociales de la multitude. » (1) L'aveuglement et l'incapacité du démos sont évités, comme l'appétit de pouvoir des aristocraties.

Ce parti-pris d'écarter des affaires publiques la grande masse de la nation (il n'y eut jamais plus de cent mille électeurs), peut nous sembler extraordinaire, à nous, qui aujourd'hui sommes habitués à voir le pouvoir toujours grandissant du nombre, mais sous la Restauration c'était une idée partagée de tous, même des libéraux, et Benjamin Constant nous dit dans ses *Réflexions sur les constitutions* : « Ceux que l'indigence retient dans une éternelle dépendance et qu'elle condamne à des travaux journaliers, ne sont, ni plus éclairés que des enfants sur les affaires publiques, ni plus intéressés que des étrangers à la prospérité nationale, dont ils ne connaissent pas les éléments et dont ils ne partagent qu'indirectement les avantages. » (2)

Si, à côté des raisons politiques qui dictaient à Royer-Collard l'opinion théorique qu'il devait

(1) Barante, *Vie politique de Royer-Collard*, II, 36.

(2) Benjamin Constant, *Réflexions sur les Constitutions*, édition Laboulaye, 252.

avoir sur la question de la représentation, on cherche les raisons psychologiques. de ses préférences pour la classe moyenne, on trouve surtout la crainte des changements brusques, des revirements d'opinion aussi rapides qu'imprévus ; il aimait le calme, la tranquillité, la logique, et c'est un fait indéniable que la classe moyenne est plus calme, plus tranquille, plus logique, que la basse classe, toujours plus turbulente et brouillonne.

C'est ce même amour des choses pondérées, raisonnables, qui faisait craindre à Royer-Collard le renouvellement intégral de la Chambre. Pour lui, la Chambre renouvelée entièrement, c'est un prix offert aux passions des partis. C'est la France déchirée par les sectarismes opposés : « Le renouvellement total, est-ce autre chose que le pouvoir de la Chambre, subitement offert à toutes les passions contenues, aux intérêts blessés, aux vanités humiliées, aux opinions qui n'ont pas triomphé, aux ambitions qui n'ont pas été assouvies. N'est-ce pas dire à toutes ces passions déchaînées : voici le jour du combat ; la puissance sera le prix de la victoire. » (1)

De plus, Royer-Collard prévoit le cas où le renouvellement aura lieu au lendemain d'une grave perturbation dans la vie sociale de la nation « crise politique, crise financière, bataille perdue » (2). La

(1) *Arch. parl*, XVI, 130.

(2) *Ibid.*

nation, mal remise d'une grave secousse, sous l'impression d'un désastre, sera affolée et on sait ce que peuvent être les décisions d'un peuple dans ces conditions.

Royer-Collard déclare encore, et sa théorie est moins claire ici, que la Chambre qui aura été élue d'un seul coup « voudra faire autrement, faire plus, faire mieux qu'on n'a fait avant elle. La voilà donc qui jette partout ses regards avec le zèle ardent du bien public » (1). Elle veut tout réformer, tout refaire, tout réglementer à sa guise ; cette Chambre a l'esprit brouillon, elle outrepassse ses droits, elle empiète sur les prérogatives du roi ; elle finit par accaparer le gouvernement. Il me semble qu'ici Royer-Collard va réellement trop loin ; il affirme, il ne prouve pas, et il ne s'ensuit pas, ce me semble, qu'une Chambre soit d'un caractère brouillon et tyrannique parce qu'elle aura été élue tout entière par une seule et même journée d'élection.

Il invoque un autre argument contre le renouvellement intégral : selon lui, il rompt l'équilibre nécessaire entre la Chambre et le Roi. Pour que cet équilibre soit stable, il faut que le pouvoir de la Chambre soit constant et invariable, le pouvoir du Roi étant lui-même fixe. Or, il est à remarquer que, lors de son élection, le député représente exac-

(1) *Arch. parl.*, XVI, 130.

tement les intérêts de sa circonscription, puis, le temps passant, cette similitude d'intérêts s'atténue, et, en même temps, par voie de conséquence, les pouvoirs de l'élu. Dans le renouvellement partiel, les pouvoirs de la Chambre sont à peu près constants, car (si nous prenons pour exemple la Chambre des députés de 1815 à 1824), chaque année un cinquième de ses membres redonne à la Chambre une part d'identité avec les intérêts de la nation ; dans le renouvellement intégral, au contraire, la Chambre, lors de son élection, est en identité parfaite, au moins théorique avec la nation, mais peu à peu, cette ressemblance diminue, elle tend à disparaître, et dès lors, les pouvoirs de la Chambre, très grands au début, tendent à se réduire de plus en plus.

C'est ce pouvoir très grand, trop grand d'après lui, qu'a la Chambre au lendemain d'un renouvellement intégral, qui effraie Royer-Colard : « Le jour où la Chambre élective est plus forte, la royauté est plus faible. La théorie décide donc que, toutes choses égales d'ailleurs, le renouvellement intégral appartient davantage au principe républicain (1), le renouvellement partiel

(1) M. Georges Weill dans son *Histoire du parti républicain en France de 1814 à 1870* (page 5) fait remarquer que quand Royer-Colard cite ici le principe républicain, c'est « avec un sens très vague et non pour désigner une forme précise de gouvernement ». Est-ce réellement un sens très vague ? le seul fait d'opposer le principe républicain au principe monarchique ne prouve-t-il pas au contraire que Royer-

au principe monarchique. » (1) C'est là une raison suffisante pour qu'il repousse le renouvellement intégral.

Mais on aurait pu lui opposer ses théories en cas de dissolution de la Chambre par le Roi ; il fallait bien alors avoir recours au renouvellement intégral : la brusque intervention de la nation par suite d'une élection générale, n'était-elle pas à craindre ? et ne devait-on pas redouter cette consultation de toute la nation pour nommer toute la Chambre ? Non, dit Royer-Collard, car, en cas de dissolution de la Chambre, le Roi choisit son moment, de façon à neutraliser les dangers d'une élection générale, et même à en faire sortir une Chambre décidée à travailler pour le plus grand bien de tous : « La dissolution ne doit pas être regardée comme un ressort habituel et journalier du gouvernement. Quand le Roi dissoudra la Chambre, il ne le fera pas sans avoir choisi son temps, sans avoir examiné les circonstances, et sans avoir acquis la certitude que la réélection donnera une Chambre dans laquelle il trouvera un concours plus facile avec ses intentions paternelles et bienfaisantes. » (2)

Collard visait en disant cela les théories de certains libéraux, tel Lafayette, nettement opposé au renouvellement partiel, et franchement républicain ?

(1) Barante, *Vie politique de Royer-Collard*, II, 218.

(2) *Arch. parl.*, XVI, 130.

Royer-Collard est aussi opposé à l'élection indirecte. Pour lui, quand il y a deux degrés dans l'élection, l'un est inutile, malaisant, contraire à la Charte.

Après la dissolution du 5 septembre, les ultras auraient souhaité que l'on organise des élections à deux degrés : les assemblées primaires, comprenant les électeurs payant moins de 300 francs d'impôts directs, auraient élu des électeurs payant plus de trois cents francs, et qui, eux-mêmes, éliraient les députés. L'article 40 de la Charte, ainsi conçu : « Les électeurs qui concourent à la nomination des députés ne peuvent avoir droit de suffrage s'ils ne paient une contribution directe de trois cents francs, et s'ils ont moins de trente ans », laissait en suspens la question de savoir si deux degrés dans l'élection étaient possibles (1). Les ultras profitaient de ce doute pour tâcher de faire voter une loi sur les élections appelant au premier degré la généralité des citoyens, car la France, mal remise de ses émotions révolutionnaires et napoléoniennes, était toute pour les Bourbons. Royer-Collard s'opposait de toutes ses forces au principe de l'élection indirecte : la première classe d'électeurs se-

(1) Barante lui-même nous dit à propos de l'article 40 : « Lorsque cet article fut inséré dans la Charte, il est vraisemblable qu'on avait la pensée d'une élection à deux degrés. On supposait seulement que les assemblées primaires seraient tenues à choisir des électeurs qui rempliraient cette condition. » *Etudes historiques et littéraires*, I, 319.

raient des électeurs de droit, ou du moins, paraîtraient reconnus comme tels. Elle n'aurait ni l'indépendance, ni le discernement nécessaire pour bien voter. De plus, cette vaste classe des électeurs primaires est très divisée comme opinions, comme intérêts, si on les laisse entrer dans l'arène politique, des partis acharnés se formeront, se déchireront entre eux, amèneront le trouble dans la gestion des affaires publiques.

De plus, Royer-Collard montre que l'interprétation de l'article 40 de la Charte donnée par les ultras est fausse ; en effet : « Que feraient ici les assemblées primaires ? Elles n'ont jamais eu et ne peuvent avoir d'autres fonctions que d'élire les électeurs des députés. Eh bien ! les électeurs des députés sont donnés par la Charte, et il n'est pas au pouvoir de toutes les assemblées primaires de la France, d'en ajouter un seul. » (1)

Si nous résumons maintenant l'opinion de Royer-Collard sur le rôle de la Chambre des députés pour la représentation, nous voyons qu'il n'admettait que la représentation des intérêts et non celle des volontés ou des personnes. Pour lui, électeurs et élus sont fonctionnaires de la Charte, l'électorat n'est pas un droit personnel, c'est une fonction. Un cens est nécessaire pour écarter la basse classe, et, par conséquent, le droit de suf-

(1) Barante, *Vie politique de Royer Collard*, I, 284.

frage ne doit pas être universel, mais restreint. Royer-Collard est opposé au plébiscite, au renouvellement intégral de la Chambre des députés, à l'élection indirecte.

Ce sont là les théories générales de Royer-Collard, la base invariable de ses principes. Mais il a varié dans leur application. De même que nous avons vu précédemment son évolution pour la doctrine de la souveraineté, de même nous allons voir maintenant, que, d'abord étroit dans l'interprétation de ses théories sur la représentation, alors que les ultras auraient voulu s'appuyer sur le peuple pour augmenter leurs pouvoirs, il élargit ses doctrines quand Charles X aurait voulu augmenter ses pouvoirs personnels, au préjudice de ceux de la Chambre.

§ IV. — HISTORIQUE DE L'OPINION DE ROYER-COLLARD SUR LA REPRÉSENTATION PAR LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Nous avons déjà dit que Royer-Collard faisait souvent découler ses doctrines des faits politiques dont il était le témoin, et nous en avons encore une preuve dans le passage suivant des *Mémoires* de Vitrolles : « J'avais parlé à Monsieur Royer-Collard de quelques idées que j'avais soumises au roi sur la déclaration qu'il aurait à adresser à son peuple (c'était la proclamation de Cambrai, le 27

juin 1815). Il m'apporta ses propositions à ce sujet ; il demandait que l'âge exigé pour la députation fût fixé à vingt-cinq ans au lieu de quarante, comme le voulait la Charte, que l'on donnât quelque extension au nombre des collèges électoraux d'arrondissement (on avait pris pour les premières élections le système électoral laissé par Napoléon, à deux degrés), enfin que le nombre des députés fût notablement augmenté ; ainsi, cet éminent constitutionnel aurait trouvé très bon que le Roi modifiât les articles de la Charte par une simple ordonnance. Je soumis ces propositions à Sa Majesté, en laissant à leur auteur tout le mérite de l'invention.

» Elles arrivèrent probablement trop tard pour trouver place dans la proclamation de Cambrai ; la persistance de l'auteur les fit insérer quelque temps après dans l'ordonnance qui réglait les élections du mois de juillet. Mais les résultats de cette innovation se trouvèrent bientôt contraires à la politique mobile de Monsieur Royer-Collard ; il fulmina du haut de la tribune tous les anathèmes de son dogmatisme contre ces changements qu'il avait si fortement conseillés. » (1)

D'où pouvait provenir un si brusque changement ? Tout simplement de ceci : Quand Louis XVIII entra à Paris pour la seconde fois, on sa-

(1) Vitrolles, *Mémoires*, III, 71.

vait que la France voyait revenir avec plaisir les Bourbons ; mais personne ne pouvait se douter que le pays, consulté, enverrait siéger des députés tels que ceux que l'on nomma « les introuvables ». Royer-Collard, qui avait alors confiance dans le bon sens des électeurs, aurait voulu qu'une ordonnance royale étende l'électorat au plus grand nombre possible de citoyens. Il aurait voulu rabaisser toutes les barrières de cens et d'âge.

Mais ce que l'on ne prévoyait pas était arrivé et c'était le parti « plus royaliste que le roi » qui formait la majorité à la Chambre des députés. Les élections du mois de juillet 1815 avaient montré à Royer-Collard l'état d'âme de la nation, et l'exagération de tous les sentiments chez les électeurs. Cette exaltation ne pouvait que le faire réfléchir, et aussitôt il vit combien il avait eu tort de prêcher l'extension de l'électorat ; les élections avaient été funestes au parti modéré ; il allait prendre absolument comme idéal le système opposé : un seul degré dans l'élection, l'âge de 40 ans, le cens de 1.000 francs pour les députés ; 30 ans, 300 francs de cens pour les électeurs. C'est toute la doctrine qu'il va, désormais, soutenir, au moins pendant quelques années.

Voilà, croyons-nous, la seule explication que l'on puisse donner de cette brusque volte-face de l'opinion de Royer-Collard, dont Vitrolles s'étonne. Nous allons voir que, fidèle au même principe, il ne craindra pas d'évoluer, mais jamais néanmoins

nous ne retrouvons une si complète conversion en si peu de temps.

En poursuivant l'étude de la Restauration, nous voyons que dans la séance du 12 février 1816, les ultras essayèrent de frapper un grand coup. Désireux de garder le pouvoir qu'ils détenaient, ils proposèrent de voter le renouvellement intégral de la Chambre ; on sait quelle était leur situation à ce moment en France. Ils avaient la majorité à la Chambre et dans la nation. Le roi, moins exalté qu'eux, était trouvé tiède, peu fervent de son pouvoir. Aussi, plutôt que de s'appuyer sur leur tuteur normal, le pouvoir royal, ils préféraient s'appuyer sur le pouvoir du peuple. Mais ils savaient combien la faveur populaire est précaire et fugitive. Les élections dernières avaient dépassé leur attente, elles les avaient portés en grande majorité à la Chambre, on ne pouvait savoir si les élections futures leur maintiendraient leurs pouvoirs. Ils craignaient que leurs forces usées par des renouvellements annuels, ne s'écroulent avant qu'ils aient pu mener à bonne fin leurs projets. Ils craignaient pour la réalisation de leurs espérances.

Cette crainte, que l'histoire devait, d'ailleurs, justifier, les décida à demander le renouvellement intégral. Ce nouveau système leur assurerait au moins cinq ans de répit, pendant lesquels ils pourraient, en toute sécurité, se livrer aux vastes réformes qu'ils projetaient. Ces réformes, on les

connaît, c'était, en leur ensemble, le retour à l'époque antérieure à la Révolution.

La commission nommée pour étudier le projet de renouvellement intégral (commission où ils avaient la majorité) délégua Clausel de Coussergues pour défendre le nouveau système électoral proposé. Celui-ci, avec un calme imperturbable, ne craignit pas de dire que le renouvellement partiel pouvait faire changer chaque année et la majorité et le ministère : « qu'ainsi aucun plan d'administration intérieure, ou de haute politique ne pouvait être suivi » (1). Et de la Bourdonnaye disait : « qu'il était à désirer que de nouvelles élections ne viennent pas, chaque année, déplacer la majorité » (2). Il proposait même de porter à 7 ans la durée de la Chambre. La Commission proposait, en outre, deux degrés à l'élection : les électeurs cantonaux ne payant que 50 francs d'impôt direct. Et Becquey soutint un projet qui nommerait électeurs de droit, quel que soit le montant de leurs contributions, certains fonctionnaires communaux ou départementaux : maire, curé, etc... etc... (3).

En résumé, les ultras, en 1816, voulaient s'appuyer surtout sur le peuple, et volontiers ils prônaient le pouvoir de l'élection. Dès lors, fidèle à sa politique de contre-poids, Royer-Collard soutenait

(1) *Arch. parl.*, XVI, 123.

(2) *Ibid.*, XVI, 128.

(3) *Ibid.*, XVI, 231.

la doctrine opposée : il n'accepte que l'élection directe, il veut intangible ce cens de 300 francs imposé par la Charte. On ne peut changer un seul de ses articles ; il veut le renouvellement partiel et il répond victorieusement aux calculs des ultras : « On a dit : le renouvellement total est favorable au gouvernement ; car le gouvernement ayant une fois la majorité dans la Chambre existante, il l'a pour cinq ans, et ce sont cinq années assurées de repos et de tranquillité : au lieu que la Chambre étant renouvelée chaque année par cinquième, tous les ans le gouvernement est obligé de travailler à se conserver la majorité. » (1)

Mais le point sur lequel il se sépare surtout de l'opinion de la Commission, c'est sur le caractère même de la Chambre : pour la commission, elle est représentative, elle ne tient ses pouvoirs que de l'élection même, elle est l'image de la nation. Pour Royer-Collard, au contraire, elle est un pouvoir, non une représentation. N'étant pas une représentation, elle n'a pas besoin d'être élue par un très grand nombre d'électeurs : pourquoi, dès lors, aller chercher le cens de 50 francs, alors que la Charte fixe un cens de 300 francs ? La Chambre ne représente pas les individualités, les opinions de chacun ; si elle représente quelque chose ce ne peut être que les intérêts. Et Royer-Collard

(1) *Arch. parl.*, XVI, 132.

conclut au rejet de toute proposition et de tout projet de loi sur les élections (1).

Mais l'évolution de Royer-Collard n'allait pas s'arrêter là ; et si l'on compare les paroles qu'il prononçait en 1816 et celles de 1820, on verra que dans cet espace de quatre ans, ses tendances s'étaient considérablement modifiées. Le 24 février 1816, dans son discours sur la loi des élections, il disait, répondant aux ultras : « On attribue quelquefois la représentation à l'ensemble des pouvoirs qui composent un gouvernement ; mais c'est une expression vide de sens, à moins qu'on n'entende uniquement par là, la légitimité de ces pouvoirs, et le fait qu'ils sont reconnus et obéis par la nation. » (2) Et le 17 mai 1820, il disait exactement le contraire : « La représentation nationale n'existe pas, elle n'est absolue que dans les trois pouvoirs » (3).

Ce changement complet d'opinion provenait encore d'un changement d'orientation dans la politique du pays. En 1816, la majorité des électeurs étant royalistes exagérés, les députés ultras voulaient que le gouvernement soit la représentation du pays. La prépondérance de leurs idées aurait été ainsi assurée, car ils espéraient pouvoir entraîner Louis XVIII, dont le nonchaloir était trou-

(1) *Arch. parl.*, XVI, 292.

(2) *Ibid.*

(3) Barante, *Vie politique de Royer-Collard*, II, 19.

vé trop grand au gré de leurs désirs. Royer-Col-
lard craignait justement que les ultras ne pren-
nent trop d'influence sur l'âme un peu faible du
souverain, et il prenait les avances en déclarant
qu'il n'y avait pas de représentation possible, mê-
me dans la jonction des trois pouvoirs : Roi, Pairs,
Députés. Ces trois branches étaient séparément des
pouvoirs ; réunies, le gouvernement. Mais jamais,
ni séparément, ni unies, une représentation. Il crut
ensuite que sous sa faiblesse apparente, Louis
XVIII cachait une volonté assez ferme pour échap-
per à l'emprise morale des ultras, et, dès lors, tout
en niant la représentation nationale par la Cham-
bre des députés, il acceptait l'idée de la représen-
tation par l'union des trois pouvoirs. Mais, ce n'é-
tait là qu'un pas dans son évolution, et il ira beau-
coup plus loin. Les élections de 1817, 1818 et 1822,
favorables aux libéraux, effrayèrent les ultras en
leur faisant voir qu'il ne faut pas trop compter
sur la durée de la faveur populaire. Ils abandon-
nent leur thème favori du pouvoir représentatif, et
ils se tournent du côté du roi. Celui-ci, circonvenu
par tout son entourage, et surtout par son frère
et Madame du Cayla, est obligé de céder, et de
jour en jour le parti ultra prend sur lui une in-
fluence plus grande. Dès lors, les Villèle, les Vitrol-
les, les Salaberry et autres changent de gamme.
Après avoir chanté sur les modes les plus dithy-
rambiques, les beautés de la représentation natio-

nale, ils vont chanter les splendeurs du pouvoir royal.

Royer-Collard les redoutait toujours, car le but était pour eux resté le même, si les moyens avaient changé ; ce qu'ils espéraient obtenir jusque-là par le pouvoir du peuple, ils vont chercher dorénavant à l'avoir par le pouvoir du roi. Aussi, Royer-Collard continue-t-il son évolution déjà commencée et accorde-t-il de plus en plus de force à l'élection. Il disait, dans son discours sur la septennalité : « *D'où vient la force de la Chambre élective ? De l'élection, son nom le dit.* » (1) Cette phrase doit être rapprochée de ce qu'il disait en 1816, alors qu'il soutenait la théorie contraire : « La Chambre, telle que la Charte l'a conçue, est un pouvoir et non une représentation. La Charte étant le seul titre de son existence, elle est aussi la seule définition légale de son caractère politique. *La Chambre est ce que la Charte la fait ; rien de plus, rien de moins. Comme c'est la Charte qui constitue la Chambre et non l'élection, celle-ci ne lui donne en réalité que les membres qui la composent.* » (2)

Ainsi, dans cette période de 1816 à 1824, Royer-Collard a complètement changé d'opinion. En 1816 la Chambre tient ses pouvoirs de la Charte, en 1824, elle les tient de l'élection. Nous avons vu l'explication de ce revirement d'opinion.

(1) Barante, *Vie politique de Royer-Collard*, II, 217.

(2) *Archives parlementaires*, XVI, 292.

Et le 16 mars 1830, dans la rédaction de l'adresse des 221, il semble bien reconnaître l'existence de la représentation nationale, non pas dans le sens de représentation des intérêts, mais dans le sens de représentation des individualités. « Sire, la Charte, que nous devons à la sagesse de votre auguste prédécesseur, et dont Votre Majesté a la ferme volonté de consolider le bienfait, consacre comme un droit *l'intervention du pays, dans la délibération des intérêts publics*. Cette intervention devait être, et elle est, en effet, indirecte, sagement mesurée, circonscrite dans des limites sagement tracées, et que nous ne souffrirons jamais que l'on ose tenter de franchir ; mais elle est positive dans son résultat, car elle fait du concours permanent des vues politiques de votre gouvernement *avec les vues de votre peuple*, la condition indispensable de la marche régulière des affaires publiques. »

Puisqu'il reconnaît à la nation le droit d'intervenir « dans la délibération des intérêts publics », il reconnaît implicitement, semble-t-il, la délégation de volonté : dans ce cas, la Chambre représenterait les individualités, non les intérêts.

Nous le répétons, ce revirement d'opinion chez Royer-Collard provenait de ce qu'il avait besoin de s'appuyer sur la nation pour résister aux ultras qui s'appuyaient sur le roi.

Les exemples que nous avons cités sont.

croions-nous, les plus frappants de la vie politique de Royer-Collard ; c'est de là que sont parties les accusations de contradiction qu'on a formulées contre lui. Mais nous avons prouvé (nous l'espérons tout au moins), que ces contradictions, loin d'être les fruits de l'inconséquence, sont, au contraire, les preuves de l'amour que Royer-Collard portait au « juste milieu ». S'il a fait évoluer ses théories, c'est toujours pour les opposer à la tyrannie d'un parti.

A partir de 1824, quand Charles X monta sur le trône, les tendances de Royer-Collard vont continuer à se modifier ; à cette époque, tout les espoirs du parti ultra vont renaître, les craintes du parti modéré s'exagèrent. On se souvient que le comte d'Artois « avait toujours été un chef de parti, mais l'héritier présomptif du trône de France ». Les uns voyaient en lui la possibilité de réaliser leurs rancunes, les autres craignaient l'oppression du pays au nom des prérogatives royales. Royer-Collard ne pouvait qu'être effrayé par les tendances qu'il connaissait au nouveau roi, et par son amitié avec les membres les plus irréductibles du parti ultra.

D'un autre côté, le pays se tournait de plus en plus vers les libéraux, et ce parti ne convenait pas davantage à Royer-Collard ; il prévoyait que les fautes du gouvernement pouvaient amener un cataclysme politique, et de plus en plus, il se ré-

fugiait dans sa théorie du juste milieu. Entre les ultras qui auraient voulu restreindre l'électorat, et les libéraux qui auraient voulu l'agrandir, il estimait que, seule, l'observation de la Charte pouvait sauver la légitimité. Il aurait voulu que l'on conserve le cens de 300 francs et le même nombre d'électeurs.

Or, justement, Villèle demanda un dégrèvement de l'impôt foncier ; c'était par là même diminuer le nombre des électeurs ; Royer-Collard n'y vit que ce but et protesta : « Il ne s'agit pas, dit-il, de quelques centaines d'électeurs, il s'agit de je ne sais combien de milliers et précisément de cette portion des électeurs, qui, se trouvant plus près des classes fortunées, mettent la Chambre élective en désaccord et en harmonie avec les masses. Que les dégrèvements continuent, que l'élection se retire de plus en plus dans les classes supérieures, le gouvernement représentatif sera tout à fait érudé, et cette Chambre ne sera plus qu'un Sénat, probablement fort mal composé, qui ne connaîtra point la France et ne sera point avoué par elle. » (1)

Vint la Révolution de 1830 : c'était, pour Royer-Collard, la ruine de ses plus chères espérances et il ne vit pas sans regret la loi électorale de 1831 : L'âge nécessaire pour être électeur était abaissé

(1) Arch. parl., XLVIII, 575.

à 25 ans, au lieu de 30. Le cens était porté à 200 francs au lieu de 300. Par le fait même, le nombre des électeurs était doublé. Royer-Collard qui avait été à même de constater qu'une contribution foncière de 300 francs n'était pas une preuve suffisante de capacité électorale, devait être et était navré de voir le nombre des électeurs augmenté dans d'aussi grandes proportions ; c'était la fin de sa carrière; il se retirait de la lutte, découragé.

§ V. POUR ROYER-COLLARD, LES PAIRS REPRÉSENTENT LES GRANDS INTÉRÊTS

Nous avons vu l'idée que se faisait Royer-Collard, au sujet de la Chambre des députés représentative des intérêts communs à tous les membres de la nation. Nous allons étudier maintenant sa théorie sur la Chambre des pairs.

Peut-on dire, tout d'abord, qu'une assemblée non élue peut être représentative ? Oui, nous répond Jellinek : « Les membres d'une Chambre appelés par nomination, ne se différencient en rien des membres élus... Par suite, ils ont aussi le droit de valoir comme représentants du peuple, aussi bien que les membres de la Chambre élue. » (1)

Tel n'est pas notre avis. M. Duguit montre

(1) Jellinek, System. 166.

très bien (1) que pour qu'une assemblée soit représentative, il faut qu'il y ait certains points de contact entre ses membres et les membres de la nation. Si on admet qu'une Chambre est l'image du pays, il faut bien que quelque chose soit venu mettre dans cette Chambre une ressemblance avec le pays. Ce quelque chose, c'est l'élection.

La Charte de 1814 décide que les pairs seront nommés par le roi, qu'il peut les nommer à vie ou les rendre héréditaires selon sa volonté (art. 27). La Charte reconnaît, en outre, que le Roi a un droit antérieur à celui de la nation. Comment, dès lors, soutenir que la Chambre des pairs représente la volonté du pays ? On ne peut y songer ; la volonté du pays n'a rien fait, ni pour organiser la Chambre des pairs, ni pour nommer ses membres, l'un ne découle pas de l'autre. Il n'y a aucun mandat, ni représentatif, ni a fortiori impératif : les pairs ne représentent pas la nation.

Royer-Collard, qui déniait à la Chambre des députés le rôle de représentant de la volonté de la nation, ne pouvait, à plus forte raison, reconnaître ce caractère à la Chambre des Pairs. Mais il soutenait que la Chambre élue représentait les intérêts communs à tous, il va soutenir que la Chambre héréditaire représente les grands intérêts qui n'appartiennent qu'à certains.

(1) Duguit, *L'Etat*, II, 156.

D'après Royer-Collard, le gouvernement doit se calquer sur la société. Pour qu'un régime puisse être assuré de durer, il doit s'adapter aux besoins de l'humanité, il doit en épouser les formes. Pour fonder un gouvernement durable, il faudra donc que ces diverses parties correspondent aux divers intérêts mis en jeu par l'exercice des droits vivant dans la société. Or, dans la société, l'égalité n'existe pas, nul ne peut se dire identique à son voisin. Chacun a des droits différents de ceux qu'il voit autour de lui, ou plus ou moins importants, ou plus rares ou plus nombreux. On peut pourtant diviser les intérêts dignes d'être représentés, c'est-à-dire les intérêts légitimes, en deux classes : ceux communs à tous, liberté individuelle, liberté de la presse, liberté de conscience, etc... etc... et ceux qui ne sont pas communs à tous, ceux qui ne sont que l'apanage d'une élite, d'une aristocratie (et par aristocratie nous entendons, non pas seulement l'aristocratie de la naissance, ainsi qu'on comprenait jadis le mot, mais dans un sens beaucoup plus vaste, beaucoup plus général, c'est-à-dire la réunion de ceux qui s'élèvent au-dessus de la foule, de quelque façon que ce soit : par la naissance, par la richesse, par l'intelligence, etc., etc.).

« En entrant dans le gouvernement, la société n'a pas été considérée comme homogène, ni les droits et les intérêts comme semblables. Il y a dans la théorie de la Charte pluralité d'intérêts, c'est-à-

dire qu'avec les intérêts communs à tous, il y a des intérêts qui ne sont pas communs à tous. En d'autres termes, il y a différence ou inégalité dans les situations sociales. L'inégalité résulte des supériorités de tout genre ; la gloire, la naissance, qui n'est que la perpétuité de la gloire, la propriété ou la richesse, à ce degré où elle est, comme la gloire, une dignité, une force, un empire exercé sur les hommes. Maintenant, qu'est-ce que la Chambre des pairs, si ce n'est l'inégalité reconnue, consolidée, érigée en pouvoir social, et par là rendue inviolable et immortelle ? Artifice admirable, par lequel le privilège vaincu a été transféré de la société qu'il opprimait au sein du gouvernement qu'il affermit ! Magnifique prérogative, que l'inégalité n'a pas reçue pour elle-même, ni pour sa seule défense, mais pour la protection de la société entière ; parce que les supériorités n'ayant rien à souhaiter que de se maintenir, le pouvoir où elles se concentrent devient le principe de la stabilité, et le gage de la durée commune. » (1)

Ainsi, Royer-Collard se réjouit de ce que la Chambre des pairs soit représentative de l'inégalité. C'est là une ressemblance de plus entre le gouvernement et la société, c'est une raison pour assurer la bonne marche des affaires.

C'est ce qu'il disait encore, en 1831 : « La pairie

(1) Barante, *Vie politique de Royer-Collard*, II, 19.

fait partie du gouvernement représentatif, parce qu'elle est elle-même représentative et qu'elle exprime un fait social, savoir : l'inégalité sociale qui résulte des hautes supériorités de tout genre, la gloire, les services rendus à l'Etat, la propriété ou la richesse à ce point où elle est une force. » (1)

Il y revient un peu plus loin : la Chambre des pairs, c'est « la représentation aristocratique des supériorités sociales, essentiellement gardienne de l'ordre qui les protège et de la stabilité qui les conserve » (2), « la Pairie est représentative ; ce qu'elle représente dans le gouvernement, au contraire de la Chambre élective, c'est l'inégalité, c'est-à-dire les supériorités, non pour leur intérêt, mais pour la protection de la société entière » (3).

C'est, on le voit, une réédition de la théorie qu'il professait pour la Chambre des députés ; les intérêts seuls sont représentés, et non les personnes.

Ainsi, la pairie n'est pas, ainsi qu'on pourrait le croire, la représentation d'une *classe* ; car une classe n'est, et ne peut être que la somme d'individualités séparées ; Royer-Collard, tout en reconnaissant le rôle prépondérant de l'aristocratie dans l'ancien régime, tout en reconnaissant son ancien

(1) Barante, *Vie politique de Royer-Collard*, II, 458.

(2) *Ibid.*, 465.

(3) *Ibid.*, 467.

pouvoir, n'en était pas partisan, étant donnée l'époque où il vivait : Il voyait trop les sentiments et les espoirs des ultras, pour qui l'aristocratie était une caste à part, très au-dessus du commun des mortels. Ils seraient volontiers revenus au temps des privilèges et c'était là justement ce que Royer-Collard craignait et redoutait le plus. Aussi, ne perdait-il aucune occasion de dire aux ultras que l'ancienne aristocratie n'était plus et n'était plus possible ; qu'elle avait fait son temps et qu'elle ne pouvait renaître de ses cendres ; d'ailleurs, même si elle pouvait revivre, il y serait toujours opposé, la Révolution, grande niveleuse, ayant passé, et ayant rétabli l'égalité politique. Il disait tout cela, mais jamais il ne le dit aussi nettement que le 22 janvier 1822, dans son discours sur la loi de la presse : « Sans doute, et j'aime à le dire en ce moment, le monde doit beaucoup à l'aristocratie, elle a défendu le berceau de presque tous les peuples, elle a été féconde en grands hommes, elle a honoré par de grandes vertus la nature humaine. Mais, de même qu'elle n'est pas de tous les lieux, elle n'est pas de tous les temps, et je ne lui insulte point, en demandant si elle est du nôtre. J'entends le mot, je ne vois pas la chose ; des différences ne sont pas des supériorités. Où sont les patriciens de la vieille Rome, que des milliers de clients héréditaires accompagnaient sur la place publique ? Où sont les seigneurs de la vieille France, avec leurs armées de vassaux ?

Les souvenirs de l'histoire, c'est tout ce qu'il en reste. La voix du commandement aristocratique ne se fait plus entendre au milieu de nous. Un peu d'aristocratie de convention, fiction indulgente de la loi ; point d'aristocratie véritable, la démocratie partout. » (1)

Le parti ultra dut pâlir sous cette virulente apostrophe, car, pour lui, la Chambre des pairs représentait les hautes classes de la société, cette aristocratie de naissance qui, selon lui, devait être une caste privilégiée. Mais Royer-Collard, opposé au privilège, ne pouvait accepter cette représentation de caste, et pourtant il admettait l'hérédité de la pairie (il combattit même pour la défendre, quand elle fut attaquée, en 1831, alors que la démocratie ne voulait plus conserver cette hérédité qu'elle considérait comme un vestige d'un autre temps). Il semble, à première vue, qu'il y ait là une sorte de contradiction, car l'hérédité ne semble pouvoir s'expliquer que par la caste. En réalité, il en est autrement, et Royer-Collard, soutenant l'hérédité de la pairie, n'était pas inconséquent avec lui-même. A notre époque, un Sénat héréditaire semblerait être une institution désuète, et on pourrait croire que la Chambre des pairs de la Restauration n'était qu'un vestige de l'ancien régime, que la Révolution n'avait pu complètement

(1) *Arch. parl.*, XXXIV, 131.

abattre. Ce n'est pas ainsi que Royer-Collard envisageait la question. Pour lui, les intérêts supérieurs de la nation sont à peu près immuables, ils restent, alors que les individus meurent, que les générations passent. Dès lors, l'hérédité de la pairie n'est que la perpétuation de la représentation de ces hauts intérêts. Les mêmes familles restent détentrices des intérêts représentés par la pairie : naissance, fortune, etc.... Rien n'est donc plus naturel que d'attacher la pairie à la famille, comme ces intérêts eux-mêmes : le droit de siéger à la Chambre des pairs passe de génération en génération, comme les intérêts représentés par les pairs.

D'après la Charte (art. 27), la nomination des pairs de France appartient au Roi, leur nombre est illimité. Si on applique ici les théories de Royer-Collard, on voit que le roi, quand il crée des pairs, ne fait, en somme, que reconnaître que la prééminence appartient à tels ou tels de ses sujets. Il ne doit pas les créer selon son bon plaisir, il est tenu par les règles de la raison. Il ne doit nommer que ceux en qui on reconnaît réellement un caractère de supériorité. C'est à peu près ce qu'il disait quand on attaquait l'hérédité de la pairie. Comment nommerez-vous les pairs, disait-il ? « Ferez-vous sortir la pairie de la nomination royale, puisée ou non dans des catégories illusoire ? Elle ne représentera plus rien, car la nomination royale ne représente, par elle-même, ni les

supériorités, ni les intérêts généraux ; elle ne serait pas même une garantie de plus pour la royauté, que ce poids énorme, accablerait. » (1) Royer-Collard devait donc être opposé à ces fournées de pairs nommées par le roi pour déplacer la majorité, et uniquement dans ce but. Il devait y être opposé en théorie, mais en pratique, il est permis d'en douter. Pas une fois, il n'a élevé la voix dans ce sens. En 1820, quand Clausel de Coussergues proposa de mettre Decazes en accusation et que parmi les motifs, il y avait le suivant : « avoir enfreint les droits et l'honneur de la Chambre des pairs en faisant nommer soixante pairs pour s'en servir à ses fins » (2), à ce moment, Royer-Collard n'approuva ni ne protesta. C'est que, s'il déplorait que la nécessité oblige le roi à user de ce moyen un peu fraudeur pour changer la majorité, il reconnaissait aussi que c'était là une nécessité. Nous l'avons vu, il se laissait mener par les circonstances, et il y adaptait ses théories. Suivant le moment, il aurait applaudi à la nomination d'une fournée de pairs, ou bien il l'aurait blâmée. Il n'en parla jamais.

Un point sur lequel l'opinion de Royer-Collard ne changera jamais, c'est sur la nécessité de deux

(1) Barante, *Vie politique de Royer-Collard*, II, 467.

(2) Projet de la proposition d'accusation contre le duc Decazes à soumettre à la Chambre de 1820, par M. Cl. de Coues. XVIII^e chef d'accusation.

Chambres. Pour lui, comme pour Napoléon, il fallait deux Assemblées législatives pour fournir un point d'appui à l'exécutif. Napoléon disait, paraît-il, en appliquant ceci au gouvernement : « On dirige un vaisseau parce qu'il y a deux forces qui se balancent, le gouvernail trouve un point d'appui. Mais un ballon est le jouet d'une seule force ; le point d'appui lui manque, le vent l'emporte, et la direction est impossible. » (1) Il en est de même pour gouverner une nation : s'il n'y a qu'une assemblée, le gouvernement est emporté par elle, il n'a aucune force pour lui résister. S'il y en a deux, au contraire, on peut facilement, en s'appuyant alternativement sur l'une ou sur l'autre, garder une position politique stable, même si les opinions changeantes des deux Chambres semblent s'y opposer. C'était ce qu'avait fort bien compris Royer-Collard ; avec une seule Chambre, il avait craint de voir le gouvernement emporté par la violence des passions ; deux assemblées donnaient des assurances de calme qui convenaient à son caractère, nous savons combien il était opposé aux violences.

D'ailleurs, la dualité des Chambres lui convenait, parce que cela donnait, obligatoirement, une politique de contre-poids, de juste milieu. Quand les deux assemblées différeront d'opinion, on peut

(1) Cité par Duvergier, *Histoire de la Restauration*, II, 499.

espérer que la sagesse sera située entre les deux opinions : « *in medio stat virtus* » et toute la politique de Royer-Collard, peut-on dire, est incluse dans ce proverbe. Si une des assemblées tend à augmenter ses pouvoirs, on pourra maintenir l'équilibre, en augmentant proportionnellement ceux de l'autre assemblée, quitte, plus tard, à les réduire tous deux.

§ VI. — HISTORIQUE DE L'OPINION DE ROYER-COLLARD SUR LA REPRÉSENTATION PAR LA CHAMBRE DES PAIRS.

Quand on étudie les discours de Royer-Collard, on peut remarquer que jusqu'au 17 mai 1820, il n'avait jamais parlé encore du rôle représentatif de la Chambre des Pairs ; jusque-là, alors qu'il avait déjà établi ses doctrines, en ce qui concerne la représentation opérée par la Chambre des députés, il n'avait pas encore dit un mot de la Chambre des pairs. On ignore ce qu'il pensait. Et pourtant il est étonnant que le 24 février 1816, quand il développa, dans son grand discours sur la loi des élections, ses théories sur l'impossibilité de déléguer la volonté, quand il donna sa définition du mot représentation, quand il montra qu'un gouvernement ne pouvait être vraiment représentatif qu'à la condition qu'il serait une image des intérêts nationaux, il est étonnant,

dis-je, qu'il n'ait pas, alors, prononcé le nom de la Chambre des pairs. Comment n'a-t-il pas, à ce moment, agrandi sa théorie ; comment a-t-il attendu 4 ans pour étendre sa doctrine ? C'est là un fait réellement étonnant, et bien fait pour nous surprendre.

Mais en réfléchissant, je crois qu'on peut trouver l'explication de ce fait :

Quand Louis XVIII, à peine remonté sur le trône, forma la Chambre des Pairs de cent cinquante-quatre membres nommés à vie, il était difficile de prévoir ce que serait cette assemblée, composée de tous les grands noms de l'ancien régime, entremêlés de certains maréchaux de l'Empire. On ne pouvait guère prévoir quelle position politique prendrait cette Chambre où les ducs de la Trémoille, de Chevreuse et de Brissac coudoyaient le prince de Wagram, le duc d'Elchingen, et le maréchal Marmont. Les pairs seraient-ils les modérateurs de la Chambre des députés ? ou, au contraire, le sectarisme serait-il aussi grand dans l'une que dans l'autre de ces deux assemblées ? Nul n'en savait rien, on ne pouvait rien pronostiquer, c'était d'après l'œuvre qu'il fallait juger la Chambre nommée.

Dès lors, il n'est plus étonnant que Royer-Colard, ne connaissant pas à fond l'institution, se soit abstenu de la juger. Nous la connaissons assez pour savoir qu'ici encore, avant de prendre une position fixe vis-à-vis de la Chambre des pairs,

il tenait à savoir quelles seraient les tendances qu'elle professerait. De nouveau, nous voyons que ses doctrines découleront des faits.

Mais les deux tendances différentes de la Chambre des députés et de la Chambre des pairs, ne tardèrent pas à se dessiner nettement : d'une part, les députés entraînés par la fougue ultra-royaliste ne cachèrent pas leurs désirs de faire revivre les siècles passés. Royer-Collard s'en effraya. D'autre part, les pairs, plus décoratifs qu'agissants, plus calmes et plus rassis, paraissaient devoir retenir la Chambre élective sur la pente dangereuse et glissante où elle s'était engagée : Royer-Collard s'en réjouit.

Il s'agissait donc pour lui d'édifier une théorie permettant d'accorder aux pairs sensiblement les mêmes pouvoirs et les mêmes droits qu'à la Chambre des députés. Le moyen le plus commode était assurément d'agrandir jusqu'aux pairs la théorie qu'il avait, quatre ans auparavant, édifiée pour les députés : en 1816, il avait soutenu cette thèse, à savoir que la Chambre élective est représentative des intérêts ; en 1820, il va y ajouter quelque chose et il soutiendra que si les députés représentent les intérêts communs à tous, les pairs, eux, représentent seulement les intérêts particuliers à certains, les intérêts des hautes classes.

Ainsi, pairs et députés, dérivant de la même théorie, avaient des pouvoirs sensiblement pareils ou du moins sensiblement égaux. Ainsi, on pour-

rait, en s'appuyant sur les uns, faire faiblir les autres, en se confiant aux pairs retenir les députés.

Quand plusieurs élections partielles successives eurent donné à la Chambre des députés, des éléments libéraux plus considérables, puis, plus tard, après la révolution de Juillet, Royer-Collard persista dans sa théorie, parce que la Chambre des pairs était encore un excellent frein pour le libéralisme des députés. Quelques années auparavant, il s'agissait de retenir la Chambre élective, emportée par l'élan donné par les ultras ; il s'agissait maintenant de la retenir alors qu'elle était poussée dans un autre sens par les libéraux. La théorie de Royer-Collard permettait de réfréner les passions de la Chambre élective dans quelque sens qu'elles se fassent sentir.

§ VII. — OPINIONS DE CERTAINS AUTEURS SUR LES THÉORIES DE ROYER-COLLARD AU SUJET DE LA REPRÉSENTATION

Nous avons ainsi la formule des opinions de Royer-Collard : les individualités ne peuvent pas être représentées, mais seulement les intérêts.

C'est ce qu'a fort bien dit M. Faguet : « Les députés ne sont pas les mandataires de la nation ; ils sont les représentants des intérêts de la nation, ce qui est très différent. S'ils étaient les manda-

taires de la nation, d'abord, la monarchie serait république ; ensuite ils représenteraient quoi ? des hommes, des hommes tout entiers, avec leurs passions, leurs désirs, leurs penchans ; c'est-à-dire qu'ils représenteraient des forces. Mais la force ne se délègue pas. Elle est où elle est. Dès qu'il est établi que le député représente des citoyens, des hommes, un total d'hommes, il est un contre-sens... Dans la doctrine de la Charte, il n'y a pas de représentants des droits du peuple. Les droits du peuple sont reconnus, ils sont proclamés, ils sont respectés, ils ne sont pas *représentés*. Les députés ne sont pas représentants du peuple, ils sont dépositaires des intérêts du peuple ; ils ne sont pas mandataires du peuple, ils sont mandataires de la Charte... Les hautes classes, pensantes, intellectuelles, à grandes entreprises, à longs desseins, ont des intérêts particuliers, qu'il est d'utilité générale qui soient protégés ; pour eux, la Charte créa les pairs. Le peuple a ses intérêts, ses besoins et ses souffrances : pour lui, la Charte fait les députés. Elle ne les fait pas directement, il est vrai ; elle nomme des électeurs pour les faire. Mais les électeurs ne sont pas autre chose que des fonctionnaires de la Charte... L'électorat est une fonction. » (1)

M. Spüller le dit aussi, du moins à peu près :

(1) Faguet, *Politiques et Moralistes*, I, 275 et sqq.

« Il nia positivement le caractère représentatif de la Chambre des députés... Il alla même jusqu'à déclarer que l'élection n'était pas un droit... La représentation, selon lui, n'existait nulle part dans le gouvernement de la France, et les électeurs eux-mêmes, en nommant les députés, n'exerçaient pas un droit, mais remplissaient une fonction ; c'est la Charte qui les instituait, *pour que la nation, par le vote des lois et de l'impôt, intervînt dans ses propres affaires*, et pour que la liberté politique vînt au secours de la liberté civile, dont elle est la seule garantie. » (1) Mais, s'il nous est permis une critique, nous dirons que, d'après nous, le but de Royer-Collard n'était pas de *faire intervenir la nation dans la gestion de ses propres affaires*, du moins au début de sa carrière politique. Il n'en est venu à cette compréhension de la représentation que vers 1824. Si l'on admet que la nation puisse intervenir dans ses propres affaires, on admet indirectement la délégation de volonté, le mandat émanant de l'électeur vers l'élu. Et c'étaient là des théories qu'il condamnait formellement en 1816.

D'ailleurs, M. Spüller oppose, quelques lignes après le passage précité, les doctrines de Royer-Collard en 1815 et celles qu'il professait dans l'adresse des 221. Mais il nous semble qu'il n'a pas vu assez clairement que si l'électeur était fonc-

(1) Spüller, *Royer-Collard*, 124.

tionnaire de la Charte, c'était seulement afin de nommer des députés chargés de défendre les intérêts du peuple, non pas « pour que la nation, par le vote des lois et de l'impôt, intervienne dans ses propres affaires ».

M. Henry Michel, paraphrasant la théorie de Royer-Collard, dit : « La société n'est pas un rassemblement numérique d'individus et de volontés. Elle n'est pas un tout homogène. Elle se compose d'intérêts dont les uns sont effectivement communs à tous ses membres ; les autres propres à tel ou tel groupe de citoyens. Ces intérêts doivent être représentés, d'où le nom, fécond en équivoques, de *régime représentatif*... L'électorat n'est pas un droit pour le citoyen, c'est une fonction qui suppose la capacité... Royer-Collard n'a garde d'admettre la représentation des opinions. La Chambre élue n'est, selon lui, que l'organe de certains intérêts. Le citoyen qui, par sa position de fortune et ses dispositions présumées, paraît le plus propre à ménager ces intérêts, est aussi le seul capable de remplir la fonction d'électeur. De là le cens et l'attribution du pouvoir politique à une classe singulièrement restreinte. » (1)

Ici encore on peut reprocher à M. Henry Michel de n'avoir pas vu l'évolution de Royer-Collard, et

(1) Henry Michel, *L'idée de l'Etat*, 299 et sqq.

de n'avoir montré que la première phase de son opinion.

M. Barthélemy, dans *l'Introduction du régime parlementaire en France*, montre au contraire l'évolution de Royer-Collard : « L'élection est une désignation de personnes, non une délégation de pouvoirs : les pouvoirs de la Chambre ne lui appartiennent pas en tant qu'élective ; ils lui appartiennent parce que la Charte les lui a donnés. La preuve, c'est que les mêmes droits sont conférés par le même article à la Chambre héréditaire. La Chambre ne représente pas les électeurs ; il n'y a pas dans la Charte de représentation des personnes. Le député ne représente ni la volonté, ni les opinions des électeurs ; il est seulement choisi comme le plus capable de délibérer sur les intérêts « tels qu'une raison exercée les découvre et que la morale les avoue ». La Chambre des députés, telle que la Charte l'a conçue, est un pouvoir, non une représentation. » (1) Et après avoir ainsi montré l'opinion de Royer-Collard en 1815, M. Barthélemy ajoute : « Dans un pays éclairé, l'opinion nationale entend être souveraine ; les considérations les plus juridiques ne pourront cantonner son action dans la législation et l'exclure du gouvernement. Royer-Collard lui-même s'inclinera devant ce fait, lorsque, abandonnant les théories

(1) Barthélemy, *Introduction du régime parlementaire*, page 23.

du discours sur les élections, il dira au roi Charles X, au nom de la Chambre, que « la Charte fait du concours permanent des vues politiques du gouvernement avec les vœux du peuple, la condition indispensable de la marche régulière des affaires publiques. » (1)

(1) Barthélemy, *Introduction du régime parlementaire*, page 28.

CHAPITRE III

ROYER-COLLARD ET LE RÉGIME PARLEMENTAIRE

Avant d'étudier l'opinion de Royer-Collard sur le régime parlementaire, il nous faut avoir une définition nette et précise de ce régime.

Si nous prenons la définition qu'en donne M. Duguit dans son *Manuel*, nous verrons que ce mode de gouvernement devait spécialement plaire à Royer-Collard : « Le régime parlementaire repose essentiellement sur l'égalité des deux organes de l'Etat, le parlement et le gouvernement.... Cette collaboration des deux organes, et cette action réciproque qu'ils doivent exercer l'un sur l'autre, sont assurés par un élément qui est la pièce essentielle de la machine politique, le conseil des ministres, ou ministère, ou cabinet. » (1)

Cette constante politique de bascule, de contre-poids, qui est rendue nécessaire par la dualité des

(1) Duguit, *Manuel*, 397.

éléments constitutifs, devait recevoir l'approbation de Royer-Collard. Redoutant également le pouvoir d'une assemblée et le pouvoir d'un seul, il ne pouvait qu'admirer un système qui fait de l'opposition de ces deux pouvoirs le principe de vie nécessaire à l'Etat.

Pour que le régime parlementaire puisse fonctionner régulièrement, nous fait observer M. Duguit (1), plusieurs conditions sont nécessaires : Il faut tout d'abord l'égalité en prestige et en influence du parlement et du gouvernement, pour que l'un de ces principes d'action ne l'emporte pas sur l'autre.

Il faut ensuite que les deux organes politiques collaborent dans la même mesure à toutes les fonctions de l'Etat. Le parlement doit avoir des fonctions à la fois législatives et exécutives, de même que le gouvernement lui-même ne peut plus se confiner dans ses fonctions exécutives, mais doit aussi collaborer à la puissance législative.

Il faut enfin, et c'est peut-être là la condition la plus absolue du régime parlementaire, il faut que le parlement et le gouvernement aient l'un sur l'autre une action réciproque. Le gouvernement agit sur le parlement par des communications, et par le droit de convoquer, ajourner, clôturer et dissoudre les Chambres. Le droit de dissolution

(1) Duguit, *Manuel*, 400 et sqq.

est évidemment le plus important, mais il donne à l'exécutif le pouvoir de briser l'opposition des Chambres. Mais c'est là un jeu dangereux et l'histoire nous montre que dissoudre une assemblée, n'est bien souvent qu'en appeler une autre pire, pour la remplacer.

Le parlement agit sur le gouvernement par le droit de contrôle. Si on admet, selon les principes anglais, que « the king cannot do wrong », il est évidemment irresponsable, mais les ministres qui peuvent, eux, mal faire, sont responsables, au moins politiquement.

En somme, et pour nous résumer, le régime parlementaire « est un régime politique où un chef d'Etat nomme des ministres, lesquels forment un conseil de cabinet; solidairement et politiquement responsable devant le parlement. » (1)

Du principe de la responsabilité ministérielle, découle comme conséquence inéluctable l'obligation pour le chef du pouvoir exécutif de choisir ses ministres dans la majorité des Chambres, ou tout au moins, de les choisir agréés par elle.

(1) Duguit, *Manuel*, 404.

§ I^{er} — DU RÉGIME PARLEMENTAIRE D'APRÈS
LA CHARTE

Telles sont les règles essentielles qui sont les bases du gouvernement parlementaire. Nous allons voir maintenant si la Charte de 1814, respectant ces principes, établissait réellement le gouvernement de cabinet.

Les articles 13, 55 et 56, qui prévoyaient la responsabilité des ministres n'instituaient qu'une responsabilité pénale et réduite à certains crimes ; la responsabilité politique était entièrement laissée dans l'ombre. Rien, d'après la Charte, n'obligeait les ministres mis en minorité, à se retirer ; mais les faits seront plus forts que la Constitution et l'existence politique des ministres sera en fait, et à partir d'une certaine époque, soumise à un vote des Chambres.

L'article 50 accorde au Roi le droit de « convoquer, proroger, dissoudre » la Chambre élective. C'est bien là un trait caractéristique du régime parlementaire.

Mais ce système de gouvernement n'était qu'ébauché ; on pouvait faire dire à la Charte à peu près ce qu'on voulait : « Les interprétations les plus opposées de la Charte étaient possibles parce

qu'elle était avant tout une œuvre de transaction. » (1)

M. Bonnefon dans « le Régime parlementaire sous la Restauration » dit aussi : « L'intention certaine, indiscutable des auteurs de la Charte était de créer par un acte unilatéral et toujours révocable en principe, une monarchie représentative en France ; mais l'idée d'instituer chez nous le régime parlementaire, n'est, à coup sûr, jamais entrée dans leur esprit ». Cela résulte, bien, en effet, des opinions que nous connaissons aux auteurs de la Charte. Duvergier de Hauranne nous montre que l'idée de la responsabilité politique des ministres était inconnue de la commission nommée par Louis XVIII pour confectionner la Charte : « Un court débat s'éleva sur l'article de la responsabilité des ministres, et quelques membres demandèrent que les cas de haute trahison et de concussion fussent définis et précisés ; mais leur observation, combattue par l'abbé de Montesquieu, n'eut point de suite. Le chapitre des ministres fut donc voté sans modification. » (2)

L'article 16 de la Charte donnait au roi seul le droit de proposer la loi ; c'était un principe contraire au projet de constitution élaboré par le Sé-

(1) Barthélemy, *Introduction du régime parlementaire en France*, page 12.

(2) Duvergier de Hauranne, *Histoire du Gouvernement parlementaire* II 172.

nat quelque temps auparavant. D'après ce projet, c'étaient les deux Chambres qui avaient l'initiative, et tandis que le roi ne pouvait que *conseiller* de faire une loi sur tel ou tel sujet, dans tel ou tel sens. Mais Louis XVIII tenait fort à son droit d'initiative, et c'était un des points sur lesquels il était intraitable. Pourtant, on admit que les Chambres pourraient *supplier* le roi de proposer une loi en lui indiquant ce que, d'après elles, la loi devrait contenir.

Les Chambres ne pouvaient amender une loi que si l'amendement avait été « proposé ou consenti » par le roi.

On voit donc que, par bien des points, la Charte s'éloignait du régime parlementaire, et qu'elle accordait au roi plus de pouvoirs que n'en comporte ordinairement le gouvernement de cabinet. Pourtant, de cette Charte, on fera sortir le régime parlementaire. Mais pour arriver à un tel résultat, il faudra que l'usage de la Charte en fasse évoluer l'esprit, la lettre restant la même. Il faudra que tous les partis s'en mêlent, les ultras, tout d'abord, amenés par la fatalité et les hasards du gouvernement à s'appuyer sur le système représentatif, puis les libéraux, qui se trouvaient, eux du moins, plus à l'aise pour mettre d'accord leurs actes avec leurs théories.

La constitution anglaise et celle des Etats-Unis, mais surtout la première, auront une grande influence sur l'établissement du régime parlementaire.

re, et bien des discours prononcés dans les Chambres ne seront que des paraphrases de ces constitutions.

Cette étrange fascination, exercée en 1815 et en 1816 par ces deux gouvernements étrangers sur la Chambre et sur la France entière, est réellement digne d'être remarquée. Et elle mérite d'autant plus notre attention qu'elle paraît avoir atteint tous les partisans de toutes les opinions. Mme de Staël dans ses *Considérations sur la Révolution française*, se montre partisan convaincue du régime parlementaire, tel qu'il existait de l'autre côté du détroit : « Quoi ! dira-t-on, vous voulez donc que la France ne soit qu'une copie et une mauvaise copie de l'Angleterre ? — En vérité, je ne vois pas pourquoi les Français, ni toute autre nation devraient rejeter l'usage de la boussole, parce que ce sont les Italiens qui l'ont découverte. Il y a dans l'administration d'un pays, dans ses finances, dans son commerce, dans ses armées, beaucoup de choses qui tiennent aux localités et qui doivent différer selon les lieux, mais les bases d'une constitution sont les mêmes partout. » (1) Si de Mme de Staël nous passons à Guizot, nous voyons que toute son histoire des origines du gouvernement représentatif est emplie de la plus grande admiration pour les institutions anglaises. Vi-

(1) M^{me} de Staël, *Considérations sur la Révolution Française*, II, 12.

trilles constate le fait de cette anglomanie et le déplore, car il craint que le régime anglais, fait pour d'autres que les Français, ne leur convienne pas : « C'est une espèce de fièvre qui saisit les esprits et dont personne ne se garantit ; elle est, pour ainsi dire, dans l'air qu'on respire. Personne ne discutait, personne ne mettait en doute si cet habit, fait à une taille autre que la nôtre, nous conviendrait ; personne ne se faisait une question de la difficulté de transplanter sur un sol nouveau le vieux chêne britannique. » (1)

Royer-Collard fut un des rares à résister à cet engouement. Seul avec quelques autres sages de son parti, il ne se laissait pas suggestionner par la magie de ces mots : constitution anglaise. Pour lui, le régime parlementaire qui peut être excellent pour l'Angleterre, ne vaudrait rien pour la France. D'abord, pour qu'un gouvernement soit parfait, il doit s'adapter au milieu social ; or, ce milieu social n'est pas le même en France qu'en Angleterre. Là-bas, il y a une aristocratie forte, puissante, vénérée. La grande propriété est très considérable. En France, il n'est rien de tel ; la propriété est morcelée, l'aristocratie n'est plus. De plus, nous n'avons pas la même mentalité que nos voisins ; le Français a l'esprit brouillon, bouillant, il réfléchit peu, parle beaucoup, n'agit pas. Il lui faut

(1) Vitrolles, *Mémoires*, II, 238.

un monarque puissant qui tienne en main la direction de la Chambre. L'Anglais, au contraire, à l'esprit calme et méthodique, il évite les discussions stériles et agit beaucoup et rapidement ; il peut vivre sainement sous le pouvoir des Chambres ; et les assemblées, quoique pouvant renvoyer les ministères, n'abusent pas de ce droit qu'elles ont. Enfin la constitution anglaise, calquée sur la société et la mentalité anglaise, ne s'est pas faite en un jour ; elle est le fruit de longs siècles d'histoire ; elle n'est pas écrite et ne vit que par tradition. Elle a pu ainsi, en se déformant à souhait, suivant les cahots de l'histoire, épouser très exactement les formes du caractère anglais. En France, au contraire, la Charte est une constitution toute neuve ; elle n'a pas eu le temps de faire ses preuves, on ne sait pas encore si elle sera bonne à l'usage pour les siècles à venir ; elle est excellente pour le moment, contentons-nous du présent, et ne cherchons pas à la changer ou à l'interpréter pour un mieux problématique dans l'avenir, qui se traduirait certainement par un pire dans le présent. Voilà ce qu'à peu près pensait Royer-Collard.

Pour étudier maintenant l'opinion de Royer-Collard sur la question, nous serons obligé de nous placer à un point de vue purement historique, car, par suite d'une de ces évolutions, fréquentes chez ce grand esprit, ses idées en 1815 et en 1830 différaient totalement, et d'anti-parlementaire qu'il était au début de la Restauration, il devint, à partir

de l'avènement de Charles X, très nettement favorable à un régime représentatif et parlementaire.

§ II. — EVOLUTION DES IDÉES DE ROYER-COLLARD
SUR LE RÉGIME PARLEMENTAIRE. — PREMIÈRE
PHASE.

En 1815, au moment de la chute de Napoléon, tous les espoirs, en France, étaient tournés vers le régime parlementaire. Louis XVIII s'en apercevait si bien que, dans sa proclamation au peuple Français, datée de Cambrai, le 28 juin 1815, il promettait « d'ajouter à la Charte toutes les garanties qui peuvent en assurer le bienfait. L'unité du ministère est la plus forte que je puisse offrir » (1). C'est la première fois, croyons-nous, que l'on voit apparaître d'une façon officielle ce principe de l'unité du ministère, qui caractérise bien le régime parlementaire.

Et à cette même date du 28 juin, en même temps que Louis XVIII s'adressait à son peuple, Fouché, écrivant à Wellington pour lui exposer les désirs de la nation, disait : « La nation française veut vivre sous un monarque. Elle veut aussi que ce monarque règne sous l'empire des lois.... *Tous*

(1) *Arch. parl.*, XV, 2.

les regards, en France, sont fixés sur la constitution anglaise ; nous ne prétendons pas être plus libres ; nous ne consentirons pas à l'être moins. » (1)

A peine rentré en France, Louis XVIII, le 13 juillet, dans l'ordonnance prononçant la dissolution de la Chambre, disait : « Notre projet était de modifier, conformément à la leçon de l'expérience et au vœu bien connu de la nation, plusieurs articles de la Charte, touchant les conditions d'éligibilité, le nombre des députés et quelques autres dispositions relatives à la formation de la Chambre, à *l'initiative des lois* et au mode de ses délibérations. » (2) Et cette ordonnance prévoyait la revision des articles 16, 25, 35 et des 11 suivants.

Mais vinrent les élections ; on connaît leurs résultats ; la Chambre montra une telle soif de réformes que Louis XVIII eut peur, en lui laissant retoucher la Charte, qu'elle ne la retouche trop et qu'elle n'augmente outre mesure ses pouvoirs au détriment des siens, et le 5 septembre 1816, il prononçait la dissolution de la Chambre, et il décidait que nul article de la Charte ne serait révisé.

C'est devant cette Chambre « introuvable », que Royer-Collard prononça, le 12 février 1816, son discours sur le renouvellement intégral, discours

(1) *Arch. parl.*, XIV, 565.

(2) *Ibid.*, XV, 2.

dans lequel il prend nettement position contre le régime parlementaire.

Clausel de Coussergues, qui était membre de la commission chargée d'élaborer la loi, soutenait le projet en disant : « Il résulte de cette forme de gouvernement (organisé par la Charte) que *les ministres du roi ne peuvent faire prospérer l'Etat qu'en se concertant avec la majorité du corps représentatif*, qui seul peut remplir les trésors de l'Etat. La nécessité de cette union a été démontrée chez nos voisins par un siècle de malheurs et par un siècle de prospérité. » (1) Et Clausel de Coussergues montre la majorité de la Chambre et l'existence du ministère indissolublement liés. Il admet, il approuve le gouvernement parlementaire : le ministère doit gouverner avec la majorité ; il faut que la majorité soit durable pour que les ministres soient assurés d'une longue existence ; il faut donc le renouvellement intégral tous les cinq ans. Il s'appuie sur l'exemple de l'Angleterre : « Si nous avons été forcés d'échanger le gouvernement paternel de nos rois contre un gouvernement constitutionnel, profitons du moins des avantages de ce dernier gouvernement ; et si nous avons imité les Anglais d'une manière si funeste, continuons à les imiter aussi dans ce qui faisait leur supériorité : consacrons comme eux l'alliance perpétuelle

(1) *Arch. parl.*, XVI. 123.

de la majorité des Chambres avec le ministère.» (1)

Cette théorie d'un ministère gouvernant avec et selon la majorité de la Chambre était (du moins en 1816) odieuse à Royer-Collard. A ce moment, il n'admettait, ne pouvait et ne voulait admettre qu'une chose : les Chambres concourent avec le Roi pour faire les lois et la loi est parfaite quand tous les éléments qui la proposent, l'élaborent et la votent sont d'accord. Le Roi est à la fois gouvernant et régnant, les Chambres ne sont qu'au-dessous de lui et ne peuvent s'opposer à sa volonté. Le cabinet est un organe du Roi, et si je ne craignais d'employer un mot trop fort, je dirais qu'en 1816, Royer-Collard ne voyait dans les ministres que des *secrétaires* du roi, disparaissant devant lui.

Le discours de Clausel de Coussergues, auquel répondait Royer-Collard, démontrait très nettement la nécessité d'une majorité fixe, qui serait la force du ministère. Royer-Collard lui répond : « Ce raisonnement, puisé dans l'exemple de l'Angleterre, suppose trois choses : l'une, qu'il y aura une majorité fixe dans la Chambre ; l'autre, que le gouvernement aura les moyens de l'acquérir, et la troisième, enfin, qu'il aura besoin de l'acquérir. Or, je nie également ces trois choses. » (2)

(1) *Arch. parl.*, XVI, 124.

(2) *Ibid.*, XVI, 130

Et il développe son argumentation : Il ne peut y avoir dans une Chambre des députés (du moins dans une Chambre française), une majorité fixe. En Angleterre, cela peut peut-être exister. Mais dans notre pays, la chose est impossible. Et, à travers les mots, on voit très bien que, même en déclarant la chose impossible, Royer-Collard la blâmerait si elle pouvait se produire. Il ne peut admettre que l'on soit assez d'un parti pour suivre aveuglément les instructions que donnent ses chefs, pour accepter, sans murmurer, un mot d'ordre. Il ne peut supposer que, sur toutes les questions qui s'agitent devant le Parlement, on vote selon une consigne donnée, et non selon sa conscience. Doit-on, de parti-pris, soutenir ou combattre le ministère sans vérifier si les mesures qu'il propose doivent être refusées ou acceptées ? Il ne peut le croire. Le député, et le député français, vraiment digne de ce nom, ne peut abdiquer sa propre personnalité, son propre jugement, au point de ne pas examiner, les lois qu'on propose à son suffrage. Evidemment, le fait peut se produire en Angleterre, et Royer-Collard aurait été vraiment malvenu à le nier. Outre-Manche, les députés sont d'un parti avant d'être députés ; en France, les députés doivent être députés avant d'être de leur parti. La division de la Chambre en groupes, qui existe en Angleterre, n'existe pas, dit-il, en France, et il s'en réjouit.

En effet, en 1816, la Chambre n'était pas enco-

re divisée nettement en partis et les députés ne formaient pas encore de groupes ou de conférences, où aller prendre les instructions des chefs parlementaires (1).

Royer-Collard soutenait ensuite que si cette majorité fixe existait, le gouvernement ne pouvait pas l'acquérir, car il n'en a pas les moyens ; comment le ministère pourrait-il se procurer la majorité ? Il ne peut travailler la Chambre dans ce but. Mais ici, Royer-Collard fait fausse route, croyons-nous ; il n'apporte aucun argument et se contente d'affirmer. « Il serait plus facile, dit-il, à la majorité de la Chambre d'acquérir le ministère, qu'au ministère d'acquérir la majorité. » Soit, admettons-le, mais alors le résultat serait identiquement le même. Que ce soit la majorité qui appartienne

(1) Duvergier de Hauranne nous raconte à ce sujet un fait tellement peu banal, qu'il mérite de trouver place ici : « Cependant les membres de la Chambre des Députés, qui, peu habitués, au mécanisme représentatif, avaient d'abord erré au hasard, commençaient à sentir le besoin de se classer, de se concerter et de suivre une direction commune. La première idée qui vint à plusieurs d'entre eux fut celle de se réunir, non par opinion, mais par province..... Mais de telles associations ne pouvaient se maintenir qu'à la condition d'être insignifiantes, et les royalistes purs imaginèrent de se réunir un soir chez un des questeurs, M. de Puyvert, afin d'aviser à une organisation vraiment politique. Là, tant était grande l'expérience des royalistes, un député nouveau proposa d'élire des chefs au scrutin, et l'assemblée procédait gravement à cette opération, quand un des hommes les plus distingués de la réunion, M. de Villèle, fit remarquer que, dans un gouvernement représentatif, les chefs ne se faisaient pas au scrutin, mais à la tribune. » (*Histoire du gouvernement parlementaire*, III, 267.) Telle est l'origine des groupes qui, depuis cette époque, se sont partagé les Chambres électives.

au ministère ou le contraire, dans les deux cas il y a communauté d'opinions entre ministres et majorité ; cela suffit pour assurer le fonctionnement normal du cabinet. « Le vrai, le seul moyen d'influer sur la Chambre, c'est d'influer sur les élections : or, elles sont à l'abri de l'influence directe et immédiate du gouvernement. » Il nous est permis de croire que Royer-Collard, en disant cela, ne le disait que parce qu'il soutenait le ministère. Car, toujours, sous tous les régimes, le gouvernement use de son influence pour « faire les élections ». Heureux quand il n'en abuse pas et quand la pression administrative n'atteint pas les limites de l'abus.

Quant à la corruption, elle ne pouvait être admise par l'âme candide de Royer-Collard. Ni les ministres, ni les députés, croyait-il, ne peuvent s'abaisser à de tels moyens. Cela prouve son honnêteté et sa confiance dans l'intégrité de ses contemporains.

En troisième lieu, Royer-Collard ne croit pas que le ministère ait besoin d'avoir la majorité. Il peut très bien gouverner sans elle. L'exemple de l'Angleterre n'est pas probant. Evidemment, le ministère anglais s'appuie sur la majorité. Mais cela tient à ce que l'initiative est à la Chambre des Communes ; par conséquent, les ministres sont appelés à ne travailler que sur des lois provenant directement et entièrement de la Chambre. Le ministère anglais est l'organe de la Chambre ; il doit

done suivre la majorité. En France, rien de pareil : l'initiative est au Roi ; le ministère, organe du Roi, ne doit se préoccuper que de lui. Et la Chambre apporte seulement « son concours, toujours utile, mais seulement indispensable si le Roi reconnaît la nécessité d'une loi nouvelle, et pour le budget ». Or, une loi sur un sujet entièrement nouveau est tellement rare que ce n'est qu'« un cas métaphysique ». Quant au budget, comme il faut bien qu'il soit conforme au bien de l'Etat, « on ne peut supposer l'existence d'une Chambre qui, pour faire prévaloir ses vues particulières ou son opposition au gouvernement, mettrait la nation en péril par l'anéantissement ou la suspension des services publics ». Ainsi, Royer-Collard condamne formellement le refus du budget. Par le fait même, il condamne toute tentative de « *cavaliers politiques* », système par lequel, aux Etats-Unis, la Chambre peut faire passer une loi sur un sujet quelconque, en la plaçant « *à cheval* » sur le budget.

D'ailleurs, Royer-Collard pousse beaucoup plus loin son argumentation : « Le jour où le Gouvernement sera à la discrétion de la majorité de la Chambre, le jour où il sera établi en fait que la Chambre peut repousser les ministres du Roi et lui en imposer d'autres qui seront ses propres ministres et non les ministres du Roi, ce jour-là, c'en est fait, non pas seulement de la Charte, mais de notre royauté, de cette royauté indépendante qui

a protégé nos pères et de laquelle seule la France a reçu tout ce qu'elle a jamais eu de liberté et de bonheur ; ce jour-là, nous sommes en république. » (1)

Evidemment, en disant cela, Royer-Collard ne voyait qu'une chose : c'est que le gouvernement parlementaire, en autorisant la Chambre à renvoyer les ministres dont elle est mécontente, ne donne au Roi qu'un rôle un peu effacé, et c'était ce qui le blessait le plus. Il veut le Roi au moins égal en pouvoir à la Chambre. Et ce qu'il n'a pas vu ou n'a pas voulu voir, c'est que le principe de la responsabilité ministérielle, qui est la base du régime parlementaire, est tout entier dans ce pouvoir des Chambres d'avoir des ministres gouvernant d'accord avec la majorité. Il voulait des ministres irresponsables de la même irresponsabilité que le Roi, inviolables de la même inviolabilité.

Cette théorie trouva de nombreux contradicteurs sur tous les bancs de la Chambre. Les ultras s'opposaient à la doctrine de Royer-Collard parce que tel était leur intérêt, et les libéraux, parce que tel était leur principe directeur.

Chateaubriand soutenait pourtant la même opinion que Royer-Collard et disait, parlant du régime anglais : « On ne transporte point ainsi chez un peuple le gouvernement d'un autre peuple ;

(1) Barante, *Vie politique de Royer-Collard*, 1, 217.

les gouvernements naissent des mœurs et sont fils du temps ; restons Français et ne soyons pas Anglais ; ce qui est bon pour eux est mauvais pour nous. » (1)

Tandis que les partisans de l'Angleterre voulaient un roi « régnant et ne gouvernant pas », Royer-Collard voulait, au contraire, un roi « gouvernant et régnant », conseillé par les Chambres. « La monarchie reconstituée par la Charte est une monarchie mixte, dans laquelle plusieurs pouvoirs concourent avec le pouvoir royal » (2) En réalité, d'après la Charte, d'autres pouvoirs concouraient avec le pouvoir royal, soit, mais ils lui étaient soumis.

Si Royer-Collard était un si ferme soutien des prérogatives royales, nous l'avons déjà dit, c'était parce qu'alors il était un des rares partisans du ministère. Duvergier de Hauranne nous signale que « la minorité ministérielle ne recevait plus la direction que des ministres eux-mêmes ou d'un petit comité où délibéraient secrètement M. Royer-Collard, M. Pasquier, M. de Serre, M. Becquey, M. Bourdeau, plus tard M. de Barante. » (3) Ce dernier nous rapporte aussi le fait, mais en l'atténuant : ce comité, d'après lui, ne donnait pas

(1) Chateaubriand, *Réflexions politiques*, 143.

(2) *Archives parlementaires*, XVI, 292.

(3) Duvergier de Hauranne, *Histoire du gouvernement parlementaire* III, 348.

d'instructions à la minorité, il n'était qu'un simple spectateur : « Discrètement, sans projets, sans espérances, M. Royer-Collard, M. de Serre, M. Pasquier, M. Beugnot, M. Becquey et M. Bourdeau se voyaient à peu près tous les soirs et conversaient sur la marche et la conduite du ministère, sur les moyens de résister aux flots de la réaction, sur la tactique des discussions. Sans avoir la prétention, sans se croire comité directeur de la minorité, ils y exerçaient une grande influence. Mais ils n'avaient, ni ne voulaient avoir aucun rapport avec les ministres ; ils se cachaient d'eux autant que du parti ultra-royaliste ; en somme, ils étaient en observation plus qu'en action » (1).

Il était donc bien naturel que Royer-Collard soit opposé au régime parlementaire, car si ce régime avait été accepté, le ministère Richelieu, mis en minorité par la Chambre, n'aurait pas duré deux jours. En effet, il venait à peine de remplacer le ministère Talleyrand-Fouché, et la majorité ultra que les élections avaient envoyée à la Chambre trouvait le duc de Richelieu trop tiède et ne soutenant pas assez les théories qui avaient cours parmi les députés. Ce n'est que plus tard, à partir du début de l'année 1817, que le ministère trouva grâce auprès de la Chambre ; à ce moment, en

(1) Barante. *Vie de Royer-Collard*, I, 238.

effet, il opta assez nettement pour une politique plus avancée et plus proche des théories d'extrême droite.

La majorité ultra aurait volontiers accaparé le droit d'initiative, usant ainsi des principes du régime parlementaire, et elle aurait volontiers dénié au roi le droit de proposer les lois. Et du moins, si on reconnaissait à Louis XVIII le pouvoir de présenter le budget, certains membres de la droite auraient profité avec plaisir de l'occasion, pour faire passer en même temps leurs propositions. Cela ressort très nettement des longues et laborieuses discussions qui eurent lieu au mois de mars 1816, pour l'établissement du budget.

On greffa toutes les théories de l'initiative sur une loi au sujet du payement des créances arriérées. On y surajouta encore des discussions sur le droit d'amendement, et une quantité d'orateurs de tous les partis vinrent fournir l'appoint de leurs lumières sur la question.

Les ultras soutenaient que pour abroger une loi de 1814 (sur le remboursement des dettes de l'Etat), il n'était nul besoin d'une proposition du roi, « car la loi se trouvait abrogée, en fait, de par la force même des choses ». A cela, M. de Serre répondait : « Pour moi, je l'avoue, lorsque pour échapper à la nécessité de l'initiative royale, pour arriver à la subversion d'une loi positive, j'entends évoquer cette puissance vague et mystérieuse que l'on nomme la *nature des choses* ; je me rappelle

avec terreur qu'au bruit de semblables arguments se sont écroulées des institutions séculaires, comme au son des trompettes tombèrent jadis les murs antiques de cette ville réprouvée du Seigneur. » (1)

Il était bien évident, en effet, que la nature des choses était un piètre argument, mais la Chambre n'aurait pas craint de l'accepter pour battre en brèche le grand principe constitutionnel de l'initiative royale.

Aussi Royer-Collard prit en mains la défense des droits du roi : « L'initiative royale n'est pas, Messieurs, une vaine forme dont on puisse s'écarter sans danger. C'est elle qui constitue la nature de notre gouvernement, et qui le maintient monarchique au milieu des éléments qui le composent. Dépouiller le roi de l'initiative que la Charte lui réserve, ce serait frapper la Royauté au cœur. » (2) Et, à ce mot, les ultras voyant leur théorie vigoureusement battue en brèche par l'orateur, l'interrompent violemment ; c'est le *Moniteur* qui nous le dit. Mais Royer-Collard ne se laisse pas intimider et continue : « Quand bien même le roi voudrait abandonner son droit d'initiative, il ne le pourrait pas. Ce droit n'est pas un privilège dont il peut se dépouiller à son gré. Il n'est pas en son

(1) *Archives parlementaires*, XVI, 600.

(2) *Ibid.*, XVI, 570.

pouvoir de se débarrasser de ce lourd fardeau ; car, le droit d'initiative du roi est une garantie pour le peuple. Ce principe assure la nation que les lois ne seront faites que dans un sens impartial et éclairé, le pouvoir royal étant le meilleur gardien de tous les droits et de tous les intérêts. »

Ce discours provoqua un effet énorme à la Chambre ; on demanda l'impression, qui ne fut rejetée que par une très faible majorité. Il irrita fort la droite, mais malgré sa colère, elle fut obligée de se montrer moins farouche dans l'application de ses théories ; quatre jours après le discours de Royer-Collard, de Bonald, qui était considéré, à juste titre, d'ailleurs, comme le plus doctrinal des orateurs de l'extrême droite, lui répondit, et l'on remarque que ses tendances au sujet de l'initiative sont notoirement moins intransigeantes que celles de son confrère Corbière quelques jours auparavant : Bonald fait des concessions, il distingue « les lois morales et politiques avec les lois bur-sales ».

Pour les premières, l'initiative du roi s'étend à tous les articles. « Mais, sur le fait de l'impôt, la quotité est tout ; ce fait est la loi entière, et il est le seul objet de l'initiative royale. Ainsi, quand le roi a fixé la somme que les besoins de l'Etat lui paraissent exiger, il a exercé toute sa prérogative. parce qu'il est juge naturel des be-

soins de l'Etat. L'assiette et le mode de répartition appartiennent à la Chambre. » (1)

Sur ces entrefaites, suivant l'ordonnance du 5 septembre, Louis XVIII, poussé par Decazes, décida de dissoudre la Chambre des députés. Barante nous rapporte que, quand Royer-Collard apprit cette grande nouvelle, il sauta au cou de Decazes, promoteur de l'idée, en criant : « Il faudra lui élever une statue ! » En admettant que Barante ait exagéré, car la gravité que nous connaissons à Royer-Collard s'allie mal avec de tels transports de joie, il n'en reste pas moins prouvé qu'il fut enchanté quand parut l'ordonnance.

Sa joie vint surtout de ce qu'il se rendait bien compte que les réformes trop brusques et trop rapides que voulaient opérer les ultras, allaient amener la France à une réaction violente dans le sens de la Révolution : c'est un fait prouvé, qu'en politique, plus un parti commet d'exactions et de violences, plus la réaction se fait sentir violemment, et dans un plus prochain avenir ; Royer-Collard le savait, et il craignait que l'exagération ultra-royaliste n'amène à brève échéance un soulèvement populaire vers les libertés menacées, et il savait aussi que, qui dit soulèvement populaire, dit aussi affolement, haines et crimes.

La joie éclate dans le discours qu'il adresse à

(1) *Archives parlementaires*, XVI, 641.

ses électeurs, dans le département de la Marne : « Dans la situation présente de la France, aucun acte de la puissance royale ne pouvait manifester, avec plus d'éclat, la volonté personnelle du monarque et sa persévérance dans les principes qui dirigent son gouvernement, puisque la dissolution de la Chambre, considérée en elle-même et selon la nature de nos institutions, n'est autre chose que *l'appel du souverain contredit, à l'opinion de ses peuples....* Le Roi, c'est la légitimité ; la légitimité, c'est l'ordre ; l'ordre, c'est le repos ; le repos s'obtient et se conserve par la modération, vertu éminente que la politique emprunte à la morale, et qui n'est pas moins nécessaire à la stabilité des gouvernements et à la prospérité des Etats qu'au bonheur des particuliers. La modération, attribut naturel de la légitimité forme donc le caractère distinctif des véritables amis du Roi et de la France ; c'est pourquoi la voix du prince légitime vous avertit que vous les reconnaîtrez à cette marque. » (1)

Cet appel à la modération, blâme indirect des ultras et de leur politique, est l'expression parfaite des idées de Royer-Collard qui fut toujours, certes, mais à ce moment peut-être plus qu'à tout autre, un apôtre du calme et de la sagesse.

Au lendemain du 5 septembre, le livre de Cha-

(1) Barante, *Vie politique de Royer-Collard*, I, 268.

teaubriand : « la Monarchie selon la Charte », parut. Il contenait toute la doctrine des ultras, qui était d'ailleurs toute la doctrine parlementaire ; il réclame la responsabilité des ministres qui relèvent directement de la majorité. Il réclame l'initiative pour la Chambre, le droit de propriété pour l'Eglise, le droit d'amendement pour les députés, la liberté de la presse. Son livre fit beaucoup de bruit, il était impatiemment attendu, et la dissolution de la Chambre lui donnait un lustre sur lequel l'auteur né comptait pas. La première édition fut saisie, Chateaubriand poursuivi, le résultat était fatal. « La Monarchie selon la Charte » se trouvait dans toutes les mains.

Royer-Collard était, naturellement, fort loin d'approuver un tel livre qui soutenait toutes les théories qu'il combattait, aussi répétait-il à tout venant, quand on lui parlait de Chateaubriand : « Il n'écrit pas pour moi ! » (1) Néanmoins, nous verrons que plus tard, étant donnée l'évolution politique du pays, il changea d'avis, et qu'en 1824, il soutenait, au contraire, les théories qu'avait soutenues, avant lui, Chateaubriand.

Les élections, ainsi que le craignaient les ultras, leur furent funestes, la nouvelle majorité appartenait au parti modéré, au parti qui veut le règne

(1) Cité par Barante dans une lettre à la duchesse de Sagan, *Souvenirs*, VII, 49.

de la Charte ; Louis XVIII triomphait contre le comte d'Artois, qui soutenait le parti ultra.

Pourtant, à peine rassemblée, la Chambre allait être témoin d'une tentative faite par l'extrême droite pour se rassembler et reprendre son ancienne force : Villèle présenta un amendement à la loi des élections, pour ordonner que les députés qui accepteraient un emploi amovible, cessassent de faire partie de la Chambre. C'était là un projet fort raisonnable, après tout, tiré de la législation anglaise, et bien dans l'esprit du régime parlementaire. Il est toujours à redouter, sous quelque gouvernement que l'on vive, que le pouvoir se serve des nominations aux emplois amovibles, pour se créer une majorité factice. Un député qui, outre ses fonctions de député, cumule avec une autre fonction rétribuée et d'où il peut être révoqué du jour au lendemain, a-t-il toujours l'indépendance nécessaire pour assurer la sincérité de ses votes ? La chose est au moins douteuse. Villèle et ses amis espéraient que, s'ils pouvaient faire passer leur amendement, l'ancienne majorité se reformerait au moins pour un temps ; et ils pouvaient compter sur le succès de leur projet, car il était difficile de rien lui opposer de raisonnable.

Royer-Collard et de Serre prirent pourtant la parole pour combattre l'amendement Villèle. Mais avec quels arguments pouvaient-ils le faire ? Ils ne purent employer que des raisons manquant de

profondeur : le respect dû au roi, l'honnêteté du gouvernement, etc..... de Serre déclarait qu'il était bien juste que le roi prît ses fonctionnaires où il croyait trouver des hommes capables de l'être, et de lui rendre les services qu'il demandait d'eux, sans s'inquiéter s'il fallait les chercher dans les Chambres où ailleurs. De plus, est-ce une raison de perdre la confiance de ses électeurs, si l'on reçoit du roi, un témoignage de confiance ? Royer-Collard alla même plus loin. On a tort, d'après lui, de croire que les Chambres sont opposées au roi, et doivent lui être opposées : « La Charte, Messieurs, est loin de supposer cette inimitié ; elle suppose, au contraire, ou plutôt elle ordonne, elle veut le concours des Chambres avec le gouvernement ; autrement, point de gouvernement. Elles peuvent sans doute rejeter une loi présentée ; mais l'adoption est toujours l'hypothèse nécessaire. La faculté de rejeter a dû être donnée pour que le gouvernement puisse s'éclairer lui-même ; *mais, en principe, c'est l'adoption qui est présumée.* C'est le concours des Chambres avec le roi qui est le fondement de notre système ; les Chambres ne peuvent être en opposition avec le Roi !... Et n'est-ce donc pas un principe fondamental et sacré que c'est le Roi qui gouverne ? Le principe reconnu, peut-on dire, peut-on vous proposer de statuer que la nomination du Roi fera tomber un membre de cette Chambre, en état de suspicion nationale ? Il n'y a ni nécessité,

ni même convenance à s'occuper d'un tel amendement. Je demande la question préalable. » (1)

On voit jusqu'où pouvait aller cette théorie de l'adoption présumée des projets du roi par la Chambre. C'est la négation absolue du régime parlementaire ; c'est admettre le rôle presque consultatif de la Chambre des députés. C'est accorder au Roi, un pouvoir souverain et absolu, plutôt *consolidé* que *limité* par le pouvoir des Chambres.

Néanmoins, à une assez forte majorité, l'amendement Villèle fut repoussé.

Au lendemain de cet échec pour la droite, une nouvelle discussion vint passionner la Chambre : le ministre de la police déposa, au nom du roi, un projet de loi tendant à proroger d'un an la suppression de la liberté individuelle. C'était à la fois un prolongement et une amélioration de la loi de 1815), et Villèle, Castelbajac, de la Bourfaire arrêter les gens considérés comme dangereux pour l'ordre public. La nouvelle loi décidait que la signature d'un préfet ne suffisait plus et exigeait la signature du président du conseil et celle du ministre de la police.

Ce projet de loi fut très violemment attaqué par l'extrême droite (qui avait pourtant soutenu la loi de 1815), et Villèle, Caselbajac, de la Bourdonnaye, Corbière, Salaberry, prirent successive-

(1) *Archives parlementaires*, XVIII, 92.

ment la parole pour critiquer le projet du gouvernement. Royer-Collard, avec d'autres membres du centre et de la gauche le défendit. Mais Royer-Collard se plaça à un point de vue tout spécial. Dans tous les gouvernements de tous les pays, la présomption de sagesse est en faveur de l'organe qui a le droit d'initiative. En Angleterre, c'est la Chambre des communes et la Chambre des lords qui ont le pouvoir de proposer les lois ; elles doivent donc les examiner de très près et ne les voter que quand elles paraissent avoir atteint leur suprême degré de perfection. S'il en était de même en France, si la Chambre avait l'initiative, les députés devraient, avant de voter la loi, voir si elle répond réellement à un besoin, et si elle doit contribuer au bonheur de la nation. Mais, il n'en est pas ainsi : le droit d'initiative appartient au Roi ; « différence immense, qui ne permet guère de raisonner d'une constitution à l'autre. Ce qui ferait en Angleterre le devoir de la Chambre est donc ici le devoir du gouvernement. Il y a toujours présomption qu'il a rempli ce devoir quand il propose une loi extraordinaire, parce que le pouvoir légitime est présumé sage et fidèle ; et la force de cette présomption commande la confiance, jusqu'à ce que la proposition soit convaincue d'erreur. S'il en était autrement, notre gouvernement serait donc un pouvoir d'une mauvaise nature, qu'il faudrait se hâter de réformer ou d'extirper de nos institutions. Je ne sais si la défiance érigée en principe

est aussi républicaine qu'on l'a dit quelquefois, mais à coup sûr, elle est anti-monarchique » (1).

Puis, il attaque directement la théorie que soutenaient certains ultras. Corbière et Salaberry ne voyaient dans l'initiative royale que le droit de mettre en mouvement les Chambres. Le roi ne peut que donner une impulsion au pouvoir élu ; une fois qu'il a proposé un sujet à la libre discussion des députés, son rôle est fini. Le Roi propose, les Chambres discutent, voilà quelle était la théorie de certains membres de l'extrême droite.

Ce principe choque Royer-Collard : la proposition d'un projet de loi par le Roi « ne tirerait aucun avantage de sa noble origine ! » La Chambre serait l'égale du Roi ! Voilà des apophtegmes qui n'étaient certes pas pour lui plaire. Mais enfin, il admet, sans le croire, que cette théorie est soutenable pour les matières ordinaires, pour les lois courantes. Dans tous les cas, elle est fausse quand il s'agit d'un projet concernant la sûreté de l'Etat, la sécurité publique. Si elle est vraie pour des lois, elle est fausse pour des mesures en prescrivant la suspension. En effet, la nécessité d'une loi peut se démontrer par le raisonnement, la forme de cette loi doit être recherchée, en considérant les bons et les mauvais côtés de la question. Il y a plusieurs points de vue à examiner, pour cela, l'in-

(1) *Archives parlementaires*, XVIII, 166.

tervention des députés est utile, elle est même nécessaire. Mais, s'il s'agit d'une mesure de suspension, concernant une loi, il n'en est plus de même : « La nécessité de semblables mesures ne se démontre point par le raisonnement ni par les notions communes à tous les hommes éclairés, elle résulte uniquement d'un certain état de la nation, au dedans et au dehors. » Dans ce cas, la discussion des Chambres n'est d'aucun secours, il ne peut plus y avoir controverse, il n'y a qu'appréciation d'un fait social et politique. Pour cette appréciation, le pouvoir royal est forcément bien mieux placé que ne peuvent l'être les députés. En effet, il a à son service une organisation d'enquête que n'ont pas les Chambres. Il connaît mieux qu'elles ne peuvent les connaître les ressources et les difficultés qu'il peut trouver. Il connaît mieux que personne les moyens dont il dispose pour arriver à se maintenir. S'il se sent en péril, et avec lui l'avenir du pays, il doit avoir pleins pouvoirs pour proposer tel ou tel projet de loi, et le devoir de la Chambre des députés, c'est de voter le projet sans hésitation ni murmure. Tout ce qu'elle peut faire, c'est de démontrer que la mesure n'est pas nécessaire, mais, jusqu'à preuve contraire, le projet doit être considéré comme bon et indispensable.

Cette doctrine était, on le voit, un véritable plaidoyer pour assurer au roi le droit d'initiative. Le droit de discussion des Chambres n'était plus, selon cette théorie, qu'un vain mot, et les ultras

se rendaient bien compte qu'admettre ces principes, c'était tendre à ne reconnaître aux Chambres qu'un droit d'enregistrement des volontés royales ; cette présomption du bien-faire en faveur du pouvoir royal était une restriction à la liberté de discussion, c'était une idée dangereuse pour l'avenir du régime parlementaire.

Selon le désir de Royer-Collard, la loi fut votée, mais avec une très faible majorité.

Sur ces entrefaites, le ministre de la police déposa un projet de loi, ordonnant que, jusqu'au 1^{er} janvier 1818, les journaux et autres écrits périodiques ne pourraient paraître que munis d'une autorisation du roi. C'était le complément de la loi, dite loi de sûreté, qui permettait l'arrestation par ordre des ministres. Ce projet avait pour but de bâillonner le parti ultra, qui, naturellement, se servait de la presse pour exprimer ses idées. Comme ce parti disposait, à Paris surtout, d'un assez grand nombre de journaux, le procédé était commode pour le réduire au silence. Mais l'extrême droite protesta bruyamment. La Bourdonnaye et Castelbajac défendirent avec énergie la liberté de la presse menacée.

Royer-Collard leur répondit, et il estimait que la liberté des journaux doit être supprimée, au moins momentanément, si certains partis peuvent user de ce moyen pour mettre en péril la légitimité et la Charte. Il constate que, depuis la Révolution, les partis se disputent la France ; ils luttent entre

eux pour conquérir le pouvoir, et nul ne veut obéir aux victorieux. Mais un nouveau parti se lève, celui des hommes « qui n'ont été ni Mazarins ni Frondeurs, et qui n'ont voulu que le bien de l'Etat ». Ce parti veut, par le Roi, l'ordre et la liberté. « D'un côté, le Roi et la nation étroitement unis, et qui veulent s'unir plus étroitement encore ; de l'autre, des partis visibles ou cachés qui veulent asservir à leurs intérêts et à leurs vues le Roi et la nation. » (1)

L'allusion était claire à l'extrême droite, et nul ne s'y trompa. Mais Royer-Collard continue : les partis se serviront des journaux comme de machines de guerre pour jeter bas le gouvernement et l'ordre lui-même. Il faut donc réglementer l'apparition des écrits périodiques ; et répondant à une objection des ultras, qui se plaignaient qu'alors il n'y aurait que le parti gouvernemental qui pourrait se servir de journaux, et qu'il s'en servirait, en fait, au détriment des autres partis, Royer-Collard ajoutait que le gouvernement n'agissait pas pour un parti, mais pour la France, ce qui est mieux. Nous retombons donc, ici, dans la théorie du régime parlementaire.

Ainsi, pour Royer-Collard, le pouvoir ne doit pas être l'organe d'un parti, il doit être l'organe de la nation. Il ne doit pas être aux mains de certains, il

(1) *Archives parlementaires*, XVIII, 332.

doit être entre les mains du Roi, qui ne doit obéir qu'à sa conscience pour le plus grand bien de ses sujets. D'ailleurs, Louis XVIII a déjà donné la preuve qu'il entendait dorénavant agir ainsi quand il a signé l'ordonnance du 5 septembre : « Nous avons la juste confiance que les pouvoirs extraordinaires dont nous investissons le gouvernement seront exercés non par et pour un parti, mais par le Roi, pour la nation, contre tous les partis. » (1)

Puis, comme les ultras avaient reproché aux doctrinaires de s'être ralliés au gouvernement, avec certaines stipulations, d'avoir conclu un traité avec les ministres, Royer-Collard ajoutait : « Voilà notre traité, voilà les stipulations dont on a parlé ; elles sont publiques comme notre confiance, et nous remercions ceux qui les ont rappelées d'avoir fait remarquer à la France que nous lui sommes fidèles et que nous ne négligeons ni ses intérêts ni nos devoirs. » (2)

Et, en terminant son discours, Royer-Collard ajoute que la volonté royale et la volonté ministérielle ne sont qu'une. On ne peut séparer l'une de l'autre ; les ministres ne sont que les organes du roi, non ceux de la Chambre : « Si dans un gouvernement constitutionnel, le Roi n'agit que par

(1) *Archives parlementaires*, XVIII.

(2) *Ibid.*

des ministres responsables, dont il ne peut être séparé, ceux-ci, à leur tour, ne peuvent être séparés de la volonté royale, dont ils sont les *organes nécessaires*. Cette séparation n'est pas sans danger, lors même qu'elle n'est qu'une erreur (certains ultras, tels La Bourdonnaye et Castelbajac, avaient affecté, contrairement au projet de loi, de mettre en jeu l'autorisation ministérielle et non l'autorisation royale) ; mais quand elle amène l'insulte, elle est une offense à la majesté. C'est, en effet, une croyance à la fois française et constitutionnelle que le Roi gouverne son royaume, et qu'il parle et agit par ses ministres, à moins que les actes et les paroles de ceux-ci ne soient contraires aux lois de l'Etat ; ceux qui ébranlent cette croyance sont aussi mauvais interprètes de la Charte que mauvais serviteurs de la légitimité. La France nouvelle, comme l'ancienne, est sous l'empire de ce principe dont elle a besoin. *Aujourd'hui comme autrefois, la volonté royale est le premier anneau de la chaîne immense qui suspend tout au trône.* » (1)

Cette confusion que faisait Royer-Collard entre la volonté ministérielle et la volonté royale était la négation absolue du principe parlementaire. M. Mac-Carthy, député siégeant à droite, le fit remarquer : « Malgré la théorie reproduite par

(1) *Archives parlementaires*, XVIII.

Monsieur Royer-Collard, je sépare les ministres du roi ; car, sans cela, le roi serait responsable et cela ne se peut. » (1)

Royer-Collard retournait directement, dans son discours, à la théorie du pouvoir absolu. La volonté royale ne devait pas être tout, elle avait à composer avec la volonté de la Chambre, et c'est ce qu'il oubliait. Mais il l'oubliait, croyons-nous, volontairement, parce que l'alliance venait de se faire entre doctrinaires et ministres, et que Royer-Collard tenait à soutenir de toutes ses forces le cabinet tel qu'il était composé.

Néanmoins, « il ne voulait être ni paraître dans des rapports de soumission avec les ministres » (2), nous dit Barante, et la rigueur de ses principes, sa fierté aussi, pouvaient faire prévoir que cette alliance ne serait pas de longue durée. L'entente était précaire, un faible choc d'idées pouvait la faire rompre. Royer-Collard et ses amis, « quelle que fut la confiance qu'ils accordassent sincèrement aux ministres et surtout à M. Decazes, conservaient un caractère d'indépendance, et l'on pouvait prévoir qu'il se présenterait telle question où ils ne feraient pas le sacrifice d'une opinion absolue, et telle occasion où ils seraient peu complaisants pour les moyens termes et les transac-

(1) *Archives parlementaires*, XVIII.

(2) Barante, *Vie de Royer-Collard*, I, 328.

tions que conseille parfois l'esprit de gouvernement. » (1)

Les élections du 10 septembre 1817, si elles écartèrent quelques députés ultras, firent arriver à la Chambre à peu près le même nombre de libéraux. Ainsi, la majorité ministérielle restait à peu près la même, mais la situation générale du gouvernement allait être légèrement orientée plus à gauche.

Il semble que cela n'aurait dû que rapprocher encore Royer-Collard du ministère, mais son intransigeance politique l'empêchait d'adopter entièrement un ministère qui ne partageait pas complètement ses vues, et la nomination du maréchal Gouvion-Saint-Cyr et de Molé pour remplacer dans le cabinet Dubouchage et le duc de Feltre, ne suffit pas pour cimenter l'alliance.

Une des premières lois qui fut présentée, après la réunion de la Chambre, fut une loi tendant à faire juger les délits de presse par les tribunaux de première instance, ou la Cour d'assises, suivant les cas, et tendant aussi à proroger de trois ans la condition imposée aux journaux d'être autorisés par le gouvernement.

Royer-Collard présenta un amendement pour obtenir que tous les délits de presse soient justiciables de la Cour d'assises, et, à cette occasion, il eut à soutenir les théories sur le droit qu'ont les

(1) Barante, *Vie politique de Royer-Collard*, I, 1, 328.

députés de corriger par voie d'amendement les lois présentées.

D'après lui, « la vraie théorie de l'amendement doit se trouver dans sa cause, c'est-à-dire dans les considérations qui ont fait attribuer à la Chambre des députés le pouvoir extraordinaire de réformer la proposition royale » (1). Sous l'Empire, le corps législatif ne pouvait qu'adopter ou rejeter en bloc la loi qu'on lui présentait. Il ne pouvait la modifier à son gré. Il était obligé de subir les propositions du gouvernement, pouvant, il est vrai, les repousser, mais ne pouvant jamais les corriger. En fait, le corps législatif fut toujours un instrument docile, mais il aurait été en droit de rejeter les lois qu'on lui présentait, indéfiniment, et jusqu'à ce que le gouvernement ait cédé et qu'il suive les inspirations des députés. Ce pouvait donc être une source de lenteurs infinies et de conflits sans cesse renaissants.

La Charte est plus libérale, et elle admet que la Chambre, sans rejeter toute la loi, ni sans l'admettre en entier, indique ses vues et précise la façon dont elle croit que la loi doit être corrigée. C'est là un amendement.

Les modifications indiquées par la Chambre, ajoute Royer-Collard, ne sont pas par le fait même des articles de loi, elles doivent être admises et

(1) *Archives parlementaires*, XX^e, 114.

consenties par le roi. Il est seul juge de leur justesse et de leur opportunité.

« Ainsi l'amendement, ramené à son principe, n'est autre chose qu'une condition d'adoption, ou une adaptation conditionnelle. » (1) En effet, l'amendement a pour résultat immédiat de dire implicitement au gouvernement : « Nous acceptons bien la loi que vous nous proposez, mais elle nous semble incomplète ou imparfaite, telle qu'elle nous est présentée, et nous croyons y ajouter cet article, ou corriger cet autre. Nous l'acceptons, toutefois, à la condition que vous accepterez, vous, la correction que nous y avons ajoutée ; sinon, non. »

Il est évident qu'une Chambre de mauvaise foi profitera de ce droit pour créer toutes sortes de difficultés au Gouvernement, elle proposera des amendements inacceptables, parce que absolument contraires à l'esprit primitif de la loi ; ou bien elle tâchera d'empiéter par ce moyen sur les droits de l'exécutif ; ou bien elle essaiera de faire passer, grâce à une loi quelconque, un amendement qui sera lui-même toute une loi sur un autre sujet.

Royer-Collard reconnaît, certes, que si une Chambre emploie de tels moyens, elle en a constitutionnellement parlant, le droit. Mais elle abuse de son droit, elle le dénature, elle a tort, moralement parlant.

(1) *Archives parlementaires*, XX, 114.

Voilà évidemment un très gros inconvénient du droit d'amendement. Mais ce n'est pas une raison suffisante pour le supprimer ou même pour le restreindre. Vouloir enlever ce droit aux Chambres parce qu'on craint qu'elles en abusent, ce serait éviter Charybde pour se jeter sur Scylla. « La Chambre étant appelée par la Charte à prononcer, si elle le juge convenable, une adoption conditionnelle aussi bien qu'une adoption pure et simple, toutes les conditions qu'elle met à ses votes, toutes sans exception sont légitimes, pourvu qu'elles ne dénaturent pas la proposition, qu'elles ne la détruisent pas, qu'elles n'en fassent pas, enfin, une autre proposition. Ce ne sont pas les conditions elles-mêmes qu'il faut considérer, ni leur objet, ni leurs conséquences, mais uniquement si elles naissent de la proposition, et si elles s'y rattachent. Dans ce cercle, elles sont aussi étendues et aussi variées que la pensée humaine. » (1) On ne peut donc reprocher à un amendement d'être grave. C'est là un reproche qui ne porte pas. De même si l'amendement fait sortir de la Chambre du cadre de la loi proposée, si la Chambre est appelée par un amendement à modifier une loi déjà existante, elle ne fait qu'agir en vertu de son droit.

Enfin, on ne peut reprocher à l'amendement de confier l'initiative à la Chambre. En effet, la Char-

(1) *Archives parlementaires*, XX, 114.

te réserve au pouvoir royal le droit d'initiative, et c'est lui seul qui l'a, en réalité. Mais quand la Chambre vote une loi en la modifiant, peut-on dire qu'elle empiète sur les prérogatives du monarque ? Royer-Collard ne le pense pas, car, pour qu'un amendement ait force de loi, il faut qu'il soit accepté par l'autre Chambre et par le roi lui-même. De plus, la caractéristique de l'initiative, c'est de donner une impulsion, c'est de mettre en branle la machine législative ; le roi seul peut le faire, et il le fait quand il propose une loi ; mais quand la Chambre vote un amendement, elle ne fait qu'agir sur un objet qu'on lui a soumis. « Il y a cette différence entre l'initiative royale et celle de la Chambre, que l'une est spontanée, absolue, illimitée, tandis que l'autre est à la fois provoquée et limitée par la première, à laquelle elle est relative. » (1)

Ce qui fait que le pouvoir de la Chambre n'est pas trop absolu, c'est qu'elle n'agit pas par elle-même, mais il faut que ses actes soient approuvés par le Roi, qui sert de pouvoir régulateur.

■ M. de Courvoisier répondit à Royer-Collard que le roi seul a l'initiative ; que l'amendement n'est parfois qu'un empiètement sur ses droits et que, souvent, amender, c'est « dicter des conditions, imposer des lois » (2). Puis, Lainé, ministre de

(1) *Archives parlementaires*, XX, 115.

(2) *Ibid.* XX, 116.

l'Intérieur, vint préciser le sens du mot amendement : « Amender la loi, c'est la modifier, tenter de l'améliorer, mais non la réformer ; c'est la rejeter que l'amender de cette manière ; réformer la loi, c'est avoir plus de pouvoir que de la rejeter, car, c'est à la fois rejeter la loi proposée et en présenter une nouvelle ; c'est excéder toutes les bornes du droit qu'on invoque. » Pour lui, « un amendement n'est et ne peut être qu'un accessoire de la loi, et conçu dans le sens de la loi » (1). L'amendement n'est pas une condition, c'est surtout ce mot qui avait paru dur à certains partisans du ministère. Enfin, Camille Jordan vint à son tour soutenir les théories de Royer-Collard et il spécifia que « l'amendement doit naître directement de la loi proposée. Il ne doit pas en détruire l'essence » (2).

Ces discussions étaient, évidemment, surtout des querelles de mots. Elles étaient stériles et ne pouvaient servir à rien de constitutionnellement pratique. Le droit d'amendement que l'on soutenait ou que l'on attaquait, que l'on voulait agrandir ou restreindre, n'était en réalité qu'un moyen d'atteindre la puissance du ministère. L'attitude de Royer-Collard entre autres et celle de Camille Jordan avaient bien montré que la situation du mi-

(1) *Archives parlementaires*, XX, 117.

(2) *Ibid.*, XX, 120.

nistère était précaire, que sa majorité s'effritait et qu'il pouvait se trouver, presque du jour au lendemain, abandonné des doctrinaires. Cette instabilité de la majorité allait encore être prouvée par la discussion de la loi du recrutement.

Royer-Collard prit part à la discussion, et, suivant son habitude, l'éleva considérablement. Il veut que le recrutement annuel soit soumis à la Chambre. Car c'est un avantage pour le gouvernement de faire intervenir les Chambres le plus souvent possible. A cette intervention, il ne peut que gagner en sécurité, autorité et influence. Le Gouvernement doit savoir qu'il n'a pas à considérer les Chambres comme un obstacle : « Tout ce qu'il fera par les Chambres aura le principe de vie ; ce qu'il voudrait faire sans elles languirait. C'est dans son accord, dans sa correspondance facile et assidue avec elles, que se fera sentir chaque jour davantage l'union intime du Roi et de la Nation : condition absolue de la paix au dedans, de la dignité au dehors. » (1)

Tout ce que ferait le Roi en dehors de la nation serait par avance frappé de stérilité. Il ne doit agir qu'avec le concours des Chambres. Mais ce concours des Chambres, Royer-Collard ne l'admettait que dans la délibération ; non dans la décision. Le roi doit *consulter* les Chambres, et il dé-

(1) *Archives parlementaires*, XX, 28.

cide seul. C'est le « père commun » prenant l'avis de ses enfants et agissant au mieux de tous.

On avait proposé de réserver un certain nombre de nominations à certains grades, à l'ancienneté ; mais la commission avait repoussé cette question, en disant qu'elle était contraire à la prérogative royale : « En effet, disait-on, de par la Charte, le roi nomme à tous les emplois, il doit donc nommer aux divers grades de l'armée, sans être tenu par la règle de l'ancienneté. » Royer-Collard fait justice de cette prétention. D'abord, la Charte dit : « Le Roi nomme à tous les emplois *d'administration publique*. » (1) Or, les grades militaires ne sont pas « d'administration publique », ensuite, l'ancienneté confère des droits qui sont au-dessus du pouvoir royal. Ces droits, il faut les garantir par la loi, et on ne peut les laisser à la merci d'une ordonnance royale.

Quelques jours plus tard, parlant sur le même sujet, Royer-Collard fait ressortir la différence de la monarchie parlementaire à la monarchie absolue : « Elles ont l'une et l'autre, ou peuvent avoir les mêmes principes ; la différence n'est pas là. Mais le principe qui, dans la Monarchie absolue, n'est qu'une maxime, une vérité morale, prend, dans la monarchie constitutionnelle, un autre caractère ; dès qu'il est reconnu, il crée des droits en

(1) Charte, art. 14.

faveur des sujets ; ces droits vivent dans des lois qui les définissent, et ils acquièrent, comme tous les droits, la garantie de la responsabilité. » (1)

C'est la première fois que l'on trouve dans la bouche de Royer-Collard ce mot de responsabilité. Evidemment, il le prend, ici, dans un sens un peu vague et indéterminé. Mais enfin, l'intangibilité du monarque lui paraît moindre puisqu'il accepte ce principe de responsabilité. Dans son esprit, cette responsabilité devait, bien certainement, s'appliquer aux ministres, organes du pouvoir royal. Néanmoins, la tendance est intéressante à constater.

Quand survint le projet de nouveau concordat entre le gouvernement et le Saint-Siège, projet présenté par le ministère, la scission entre Royer-Collard et le cabinet s'accusa encore. Le nouveau concordat abolissait celui de 1801, rétablissait celui de François I^{er}, abolissait les articles organiques, rétablissait tous les anciens évêchés. Rome demandait, de plus, qu'on lui rende Avignon. Enfin, l'Eglise rentrait dans ses anciens biens, non vendus. Ceux qui avaient été achetés par des tiers restaient à leurs propriétaires.

L'effet de cette tentative de concordat fut désastreuse, la Chambre s'émut très fort et blâma

(1) *Archives parlementaires*, XX, 633.

les ministres de vouloir rétrograder de trois siècles.

Royer-Collard, dont l'austère piété était très connue (d'aucuns le disaient même janséniste), ne prononça aucun discours, mais il prit nettement parti contre le projet : « Signer ce concordat, disait-il à qui voulait l'entendre, était un crime politique, le soutenir est une bêtise. » (1) On conçoit facilement que cette vivacité d'opinion devait choquer les ministres et les éloigner encore des doctrinaires.

La commission du budget de 1818 demandait que les comptes des opérations financières exécutées par les ministres pendant l'exercice précédent soient chaque année présentés aux Chambres dès l'ouverture de la session, pour que les députés puissent examiner ces comptes avant de discuter le budget.

Royer-Collard soutint cette opinion. Il déclare que c'est le seul moyen de justifier le vote de la Chambre. En effet, pour les dépenses connues d'avance, le vote de la Chambre est définitif, pour les autres, il n'est que provisoire et reste subordonné « à l'événement de la dépense ». « Pour qu'il y ait un vote véritable, un jugement définitif de la dépense, il faut qu'elle comparaisse, si j'ose dire,

(1) Rapporté par Barante, *Vie de Royer-Collard*, I, 406 et Duvergier de Hauranne, *Histoire du Gouvernement parlementaire*, IV, 328.

en personne. Or, elle ne peut comparaître que dans le compte qui en sera rendu après qu'elle aura été faite. » (1) Pour pouvoir voter définitivement sur les exercices antérieurs, la Chambre doit connaître le détail des comptes. Sinon, si on se contentait du vote provisoire sur l'exercice suivant, sans jamais rendre ce vote définitif, ce serait « un marché entre le gouvernement et la Chambre, une espèce de forfait qui ne donnerait lieu à aucune répétition de part et d'autre » (2). Les comptes ont un double caractère : à l'égard du budget, simples documents qu'il suffirait de publier ; à l'égard des exercices antérieurs, *justification nécessaire qui doit être présentée à la Chambre, et qui est soumise à son jugement*, puisqu'elle a pour objet de déterminer de sa part un vote d'approbation ou d'improbation. » (3)

On voit combien cette *justification* est proche du principe de responsabilité ministérielle. En effet, si la Chambre a le droit de vérifier les comptes réglés par les ministres, son jugement se terminera fatalement par un vote qui sera un blâme pour le ministre ayant mal conduit ses affaires. Puisque la Chambre a le droit d'approuver ou d'improver les comptes d'un ministre, elle approuve ou improve par le fait le ministre lui-même. Sans pro-

(1) *Archives parlementaires*, XXII, 304.

(2) *Ibid.*

(3) *Ibid.*

noncer le mot de responsabilité politique, Royer-Collard la laissa entrevoir ici et l'ajoute à la Charte, qui ne prévoyait qu'une responsabilité pénale.

Quand prit fin la session de 1817, la situation du ministère paraissait fort compromise. La majorité s'émiettait chaque jour, à tout instant on apprenait une défection nouvelle. Royer-Collard, par son intransigeance, s'était aliéné le duc de Richelieu et Laine. Survinrent les élections qui augmentèrent à la Chambre le nombre des députés libéraux. Il devenait évident que le ministère ne pouvait plus durer tel qu'il était et qu'un remaniement était indispensable.

Dès que la Chambre fut réunie, elle se divisa en deux coalitions : le centre droit s'allia avec les ultra-royalistes, et le centre gauche avec les libéraux. Cette dernière coalition était la plus forte des deux, à la fois par le nombre et par la qualité : Royer-Collard, Camille Jordan et les doctrinaires n'avaient pas craint de se rallier à ce parti que les élections venaient d'enrichir de quelques notables personnalités. Le ministère, perdu, se divisa : d'un côté, Richelieu et Laine penchaient vers la droite. D'un autre côté, Decazes inclinait fortement vers la gauche.

Finalement le cabinet dut démissionner et on dut en reformer un nouveau. Richelieu ne put y aboutir. Decazes ne voulait s'en occuper, enfin, il finit, le roi le lui ayant formellement ordonné, par former un cabinet avec Dessoles à la présidence

du conseil. La situation moyenne des ministres était plus à gauche que ceux du ministère précédent. La nomination de Serre à la justice prouvait le triomphe des doctrinaires.

Royer-Collard ne s'était pas occupé, du moins d'une façon pratique, de la crise ministérielle. Nul ne songea à lui confier un portefeuille. S'il n'en montra rien, il dut néanmoins en être un peu froissé, mais ce qui le blessa le plus, ce fut que son vieil ami de Serres ne le consulta même pas avant d'accepter le ministère de la justice.

En somme, s'il était ravi d'avoir enfin un gouvernement qui soit proche de ses idées, il était néanmoins froissé de la conduite générale de certains membres du cabinet. Il s'apercevait ensuite qu'il n'y avait plus de majorité véritable. Certains membres du centre, redoutant les théories libérales vont se rapprocher des ultras. D'autres, au contraire, craignant les excès de la contre-révolution, vont se joindre aux libéraux. Ainsi, on n'aura qu'une Chambre divisée, qu'une majorité faible et disparate, prête à se désagréger au premier choc.

Néanmoins, sa conscience l'obligeait à s'occuper des affaires et comme on le consultera sur tous les projets, il le fera volontiers.

Royer-Collard apporta d'abord son concours au cabinet, lors de la discussion qui eut lieu sur une résolution de la Chambre des pairs, tendant à refaire la loi des élections. Les ministres soutinrent, au contraire, que cette loi était excellente, et qu'il

n'y avait rien à lui reprocher. Royer-Collard prit la parole dans ce sens, déclarant que la résolution de la Chambre des pairs était inconstitutionnelle et dangereuse. Quand on passa au vote, la résolution fut repoussée par la majorité composée des doctrinaires et de la gauche toute entière.

Royer-Collard soutint encore le ministère dans la discussion, longue et pénible, des lois sur la presse. Cela n'avait d'ailleurs rien d'étonnant, car ces lois avaient été inspirées par ses doctrines, c'étaient la substance même de ses idées. Le projet de loi portait que la preuve de la diffamation ne pouvait être faite que quand le diffamé était « dépositaire ou agent de l'autorité, ou une autre personne ayant agi dans un caractère public, au sujet d'un fait relatif à ses fonctions ». La droite protesta disant que l'on ne pouvait mettre ainsi les fonctionnaires en état de suspicion perpétuelle; que cela permettait à tout le monde de faire des enquêtes sur leurs faits et gestes ; que c'était admettre que la diffamation était vraisemblable quand elle s'attaque à un individu revêtu de fonctions publiques.

A cela, Royer-Collard répondit en paraphrasant ce qu'avait déjà dit le rapporteur de la commission, M. Cassaignolles : « La vie privée des citoyens leur appartient, ils ne peuvent être obligés de la laisser dérouler, censurer, diffamer publiquement, au gré de leurs ennemis ; la vie publique des dépositaires du pouvoir, appartient au public, et le

public a le droit de leur demander compte d'une vie qui leur est consacrée. » (1)

Royer-Collard développe cette idée et l'applique aux ministres : d'après la Charte, ils ne sont responsables que des crimes de trahison et de concussion. Mais est-ce à dire que ce sont les seuls crimes qu'ils peuvent commettre ? A part ces deux fautes sont-ils infailibles pour le reste ? Ne peuvent-ils se livrer à aucun acte répréhensible, à part ces deux-là ? Ne peuvent-ils jamais se tromper ? Evidemment, il n'a jamais été dans la pensée des auteurs de la Charte de soutenir pareille théorie. Et, dès lors, s'ils sont faillibles, s'ils peuvent mal agir et faire erreur, n'est-il pas juste que n'importe qui puisse le dire et en faire la preuve. C'est même un devoir que d'éclairer la nation sur les fautes commises par un ministre passé ou présent.

Si Royer-Collard repousse encore la responsabilité politique, on voit qu'il admet une sorte de responsabilité publique : le ministre coupable de n'importe quel crime ou même de simple négligence ou erreur, peut être cloué au pilori en face du pays ; c'est la vengeance de la nation sur le fonctionnaire infidèle ou incapable.

(1) *Archives parlementaires*, XXIV, 103.

§ III. — DEUXIÈME PHASE

A la fin de la session de 1818, Royer-Collard envoya sa démission de président du Conseil de l'instruction publique. D'après Duvergier de Hauranne, il était froissé qu'on n'ait pas rétabli pour lui l'ancien titre de grand-maître de l'Université. Le fait était bien futile, et, s'il est vrai, n'est pas à la louange de Royer-Collard.

Quoi qu'il en soit, cela prouvait bien qu'il y avait scission entre le Cabinet et ses plus fermes soutiens. Déjà, peu de jours auparavant, dans la discussion sur des pétitions en faveur des bannis, l'extrême gauche s'était séparée du ministère et avait voté contre lui. Les révolutionnaires voulaient qu'une loi autcrise tous les bannis, même les régicides, à rentrer en France, et à propos de ces régicides, de Serre avait prononcé un : « Jamais ! » qui avait franché comme un glaive les derniers liens qui unissaient le ministère et l'extrême-gauche. La situation du cabinet était donc des plus chancelantes.

Les élections lui portèrent le dernier coup. Les ultras furent battus, le ministère aussi, et seuls les libéraux remportèrent un assez vif succès, plus par

la qualité des députés que par leur quantité. L'élection de Grégoire, ancien régicide, à Grenoble, fit scandale.

Le ministère, dans des conditions pareilles, n'avait plus qu'à se retirer. Il le fit, et Decazes en reforma un de centre droit avec Pasquier, Roy, Latour-Maubourg.

Decazes avait proposé un portefeuille à Royer-Collard, qui refusa, parce que d'abord, ainsi que le fait remarquer de Barantè (1), il était de même nuance que le cabinet qui se retirait, ensuite parce que « il était plus porté par la nature de son esprit à la théorie qu'à la pratique, à la critique qu'à l'action » (2). Il craignait ensuite la responsabilité qui était fort lourde, étant donné l'état de la nation. S'il parut un moment céder aux instances de Decazes, il ne tarda pas à se reprendre et à refuser définitivement.

Sa situation vis-à-vis du nouveau ministère n'était pas nette, car s'il avait la plus grande estime pour Decazes, et s'il l'admirait fort, il n'en était pas de même pour ses collègues. Il l'aurait soutenu, il ne pouvait combattre pour des gens comme Pasquier, dont il différait entièrement au point de vue des opinions.

(1) Barantè, *Vie de Royer-Collard*, I, 508.

(2) Duvergier de Hauranne, *Histoire du Gouvernement parlementaire*, V, 272.

Mais alors qu'on s'attendait à voir la Chambre menée par la gauche, un coup de tonnerre vint changer la face des choses. Dans la nuit du 13 au 14 février, le duc de Berry fut assassiné, et l'âme de la foule, aussi injuste qu'exaltée, reprocha aux libéraux ce crime, comme s'il avait été leur œuvre ; les ultras reprirent courage et se rendirent compte qu'ils pouvaient exploiter cet assassinat pour ressaisir le pouvoir. Ils n'eurent plus de répit qu'ils n'aient renversé Decazes. Celui-ci comprit que pour lui la situation n'était plus possible et il se retira.

Richelieu lui succède. Il reprend à son compte deux projets de loi qu'avait déposés Decazes avant de se retirer : un projet suspendant les garanties de la liberté individuelle, et une loi sur la police des journaux.

Royer-Collard ne prit pas part à la première discussion. Mais il vota *contre* le projet de loi. Ce vote marque très nettement sa façon de penser. Il était donc beaucoup plus proche des idées libérales que des opinions professées par les ultras. Il craignait une seconde tentative de contre-révolution et ne voulait pas mettre entre les mains des royalistes sectaires, une arme aussi terrible que cette suspension des garanties de la liberté individuelle.

Il prit la parole dans la discussion sur la police des journaux, pour soutenir l'amendement Ternaux-La Bourdonnaye, qui restreignait la sus-

pension à la durée d'une année. Il en profita pour critiquer la politique générale du gouvernement et déplorer que l'ancienne majorité ne soit plus. « L'anarchie, dit-il, s'est réfugiée au cœur de l'Etat. » Il n'est plus soutenu par des partis homogènes. « Point de volonté durable, point de but déterminé. L'étendard royal, que l'ordonnance du 5 septembre avait planté au milieu de la nation, semble errer inconstant ou incertain ; où vous l'avez vu hier, vous ne le trouverez plus aujourd'hui ! » (1) Royer-Collard constate avec tristesse cette incertitude du pouvoir, s'appuyant hier sur le centre gauche, aujourd'hui sur la droite ; et sa tristesse déjà grande de l'évolution, augmente encore parce que cette évolution fait éloigner le ministère de son parti. « Vous n'avez plus de majorité, je veux dire de majorité véritable, unie dans les mêmes opinions, les mêmes sentiments et les mêmes desseins. Celle qui, durant trois sessions, a si honorablement ouvert la carrière de notre gouvernement représentatif et y a fait de si grands pas, cette majorité prudente et courageuse, appui du trône et fidèle au peuple, pour qui la Révolution se réduisit toujours à la Charte, la contre-révolution au roi et à sa dynastie, elle est dissoute ; nous en sommes les débris épars et dissidents ; *les majorités trompeuses qui se succèdent, ne sont,*

(1) *Archives parlementaires*, XXVI, 719.

au fond, que des minorités, accidentellement grossies d'opinions, ou différentes, ou même opposées. » (1)

Qu'il y a loin de cette opinion à celle qu'avait Royer-Collard en 1816, quand il déclarait qu'« une majorité fixe, indissoluble, invariablement composée des mêmes éléments » (2), ne pourrait exister dans une Chambre Française et qu'il s'en montrait ravi ! Et pourtant, l'explication de cette contradiction est toute simple. En 1816, le ministère n'avait que peu d'adeptes et par conséquent, Royer-Collard qui le soutenait, tâchait de faire prévaloir cette idée, que pour qu'un ministère vive, point n'est besoin qu'il soit soutenu par la majorité. Il peut exister par ses propres forces et par celles du roi, la Chambre n'a aucun droit pour le renverser.

En 1820, la situation politique a changé. Le ministère et les doctrinaires ne combattent plus sous le même drapeau. Le cabinet s'est rapproché de la droite, tandis que Royer-Collard et ses amis se trouvent plus près de la gauche. La scission entre eux est nouvelle, et Royer-Collard, en déplorant que le ministère ait lâché ses anciens soutiens pour courir après des majorités autres, mais fugaces

(1) *Archives parlementaires*, XXVI, 719.

(2) *Archives parlementaires*, XVI, 132.

et momentanées, ne fait que montrer ses regrets et ses craintes.

Aussi conseille-t-il au gouvernement de revenir à son ancienne majorité, et à cette ancienne majorité « de se revendiquer avec force et de s'arracher aux partis qui l'envahissent. Que la majorité dont j'ai parlé, sorte de ses ruines ; qu'elle se montre à la France qui la cherche ; qu'elle s'élève et qu'elle élève le gouvernement avec elle au-dessus des partis. Alors, mais alors seulement, les passions se tairont, et de coupables espérances seront confondues. » (1)

Cet appel à l'ancien soutien du ministère est toute l'explication du changement d'opinion que nous avons signalé. Ce sont les circonstances qui ont inspiré à Royer-Collard cet abandon de ses anciennes doctrines pour l'adoption de nouvelles.

Ce revirement froissa le ministère qui l'accusait d'avoir contribué à dissoudre l'ancienne majorité. Lainé lui répondit, déplorant que les doctrinaires soient devenus des dissidents. Il rendait hommage, au contraire, à la droite, qu'on avait longtemps accusée d'être plus royaliste que le roi, et qui aujourd'hui était son plus ferme soutien. « Je ne vois dans ces hommes que vous appelez vaincus, que des hommes désintéressés qui, modérant un zèle trop ardent, ont senti que nous sommes arri-

(1) *Archives parlementaires*, XXVI, 719.

vés au moment où il est nécessaire de soutenir le gouvernement. » (1)

On voit l'orientation nouvelle du ministère.

Le 3 mai 1820, Lainé déposa le projet de réforme électorale, tendant à organiser le double vote pour les électeurs les plus imposés. Royer-Collard attaqua très vivement le projet, et non seulement le projet, mais la politique entière du ministère.

« Contre une faction maîtresse de la Chambre des députés, le roi est là, avec l'université de ses forces et sa prérogative insurmontable ; contre une faction armée du pouvoir exécutif, la Chambre des députés a moins d'avantages et il importe que cela soit ainsi ; cependant, si la confiance de la nation le soutient, elle est invincible. » (2) Le gouvernement tout entier repose sur l'équilibre existant entre les divers éléments du pouvoir. Si une faction arrivait à avoir la majorité dans la Chambre (l'allusion est claire à la droite), un ministère fort, puissant et juste devrait la démasquer. Et Royer-Collard fait comprendre que, dans ce cas, on pouvait en arriver à une dissolution de la Chambre : « Que s'il en est besoin, ce ministère donne au Monarque le noble conseil de se fier à ses peuples, de les prendre à témoin entre lui et les ennemis déclarés de sa couronne ; la France, n'en

(1) *Archives parlementaires*, XXVI, 411.

(2) Barante, *Vie politique de Royer-Collard*, II, 28.

doutez pas, la généreuse France, entendra cet appel, et elle saura y répondre. » (1)

En somme, Royer-Collard demande un ministère capable de gouverner la France : « Il est temps que la France soit gouvernée ; elle ne l'est pas depuis six ans. Toute la discussion se réduit à ce seul mot. » (2)

Ce ministère puissant et fort, c'est le seul remède capable de sauver la légitimité. Pasquier répondit à Royer-Collard ; il était lui aussi partisan du ministère autonome et capable, et il était disposé à le soutenir ainsi que ses collègues.

Sur ces entrefaites, de Serre, absent et malade, rentra à la Chambre. Les doctrinaires espéraient qu'il se séparait du ministère pour reprendre sur les bancs de l'opposition son ancien poste de combat. Il n'en fut rien, et il prit place à côté des ministres. C'était la rupture définitive entre Royer-Collard et lui.

Quelques jours plus tard, Royer-Collard insista encore sur ce qu'il avait dit le 17 mai, au sujet du ministère : « Il faut qu'un ministère marche avec sa majorité ; il ne serait pas sage de faire autrement. » (3) Rapprochons cette phrase de tous ses

(1) Barante, *Vie politique de Royer-Collard*, II, 29.

(2) *Archives parlementaires*, XXVIII, 30.

(3) Barante, *Vie politique de Royer-Collard*, II, 47

discours de 1816, et nous aurons la preuve qu'à quatre ans de distance, il se contredisait presque mot pour mot. Nous avons déjà montré les raisons de cette contradiction, nous n'y reviendrons pas, et ferons seulement remarquer qu'elle va aller s'accroissant jusqu'à la fin de la carrière politique de Royer-Collard. Il était aigri, découragé ; il n'avait plus de confiance en personne ; « il blâmait tout et ne conseillait rien. Ceux qui lui parlaient de conciliation lui semblaient des transfuges » (1).

Il va prendre dans l'opposition une situation spéciale, et il évitera avec soin « d'être en rapport avec les libéraux révolutionnaires » (2). Ce « splendide isolement » contribuera beaucoup à sa réputation d'homme intraitable et sévère, jamais content et toujours critiquant. Ce qu'il faut remarquer, c'est que son opposition s'adressait uniquement aux hommes et non aux institutions, aux tendances du gouvernement plutôt qu'au gouvernement lui-même. Jamais il n'avait été plus attaché à la légitimité qu'à ce moment. Son opposition s'adressait plus aux ministres qu'au roi ; et quand il fut rayé du Conseil d'Etat, il répondit à son ancien ami, de Serre, qui lui avait signifié sa disgrâce, en protestant de son dévouement pour le Roi, et en laissant

(1) Barante, *Vie de Royer-Collard*, II, 47.

(2) *Ibid.*, II, 61.

seulement percer son acrimonie envers les ministres.

Les élections (c'étaient les premières depuis la nouvelle loi sur les élections, qui organisait les collèges de département), amenèrent à la Chambre une majorité très royaliste, et dangereuse à cause de son royalisme même. L'extrême droite aspire à reprendre le pouvoir, et l'on va se trouver en face d'un parti ultra ressemblant fort à celui de 1815, moins exalté peut-être, mais décidé à combattre tout ministère qui ne partagerait pas absolument ses idées.

La majorité, gênée par les orateurs du parti opposé, voulut avoir un moyen de leur imposer silence et un député inconnu, Syriéys de Mayrinhaç, proposa d'organiser une censure qui permettrait à la majorité de suspendre le droit à la parole pour le délinquant pendant un laps de temps plus ou moins long. Royer-Collard protesta très vivement contre cette oppression d'un parti au profit de la majorité : « Il n'est pas plus au pouvoir de la Chambre de nous suspendre que de nous destituer, et si une majorité, plus imprudente que celle de 1815, venait à le tenter, la soumission pourrait être conseillée par la prudence, mais l'obéissance ne serait pas un devoir. » (1)

Quand la Chambre eut terminé sa session,

(1) *Archives parlementaires*, XXX, 238

Royer-Collard écrivait à son ami Barante : « Dans l'alliance du ministère et de la droite, la fraude s'est déclarée ; elle a éclaté, elle s'est, en quelque sorte, revendiquée. L'alliance a été rompue. Cette petite révolution aura ses conséquences, qui ne tarderont pas à se faire ressentir, malgré les efforts qu'on fait et qu'on fera pour les retenir. Jusqu'ici, un profond mystère, ou, si vous l'aimez mieux, une profonde indécision couvre tout. Mais on est de toutes parts si usé, si impuissant, qu'aucune attente ne sera remplie. Là où il n'y a pas un principe de force, la direction ne saurait être prévue. Il ne serait pas sage de parier contre ce qui est impossible ; car l'impossible pourra être tenté. En un mot, je ne sais rien du mois, de la semaine, de demain, et personne n'est plus savant que moi, car il n'y a pas de science du chaos : voilà mon jugement doctrinaire. » (1) En effet, l'alliance était rompue entre les ministres et la droite. Celle-ci avait fait tout son possible, surtout vers la fin de la session pour renverser le cabinet, et au lendemain de la clôture, Villèle et Corbière avaient envoyé leur démission. Il était impossible de prévoir ce que serait le nouveau cabinet. Il dépendrait des élections.

Elles renforcèrent encore le parti royaliste ultra. Dès lors, Richelieu n'avait plus qu'à se retirer. Un

(1) Barante, *Vie de Royer-Collard*, II, 113

nouveau ministère fut composé de Villèle, Corbière, Montmorency, Peyronnet, Bellune, Clermont-Tonnerre et Lauriston. C'était la réaction ultra, la contre-révolution, qui revenait au pouvoir, plus forte qu'en 1815, et surtout d'apparence plus durable.

Dès le début du nouveau ministère, on eut à discuter les lois sur la presse qui avaient été préparées par de Serre. Ce projet prévoyait de nouveaux délits sévèrement punis, et diminuait les garanties données aux accusés. De ce fait, la liberté de la presse se trouvait fort restreinte, d'autant plus qu'on demandait que les délits commis par la voie des journaux ne soient plus jugés par le jury, mais par les Cours royales. Le ministère tenait fort à ces projets qui, espérait-il, feraient taire les journaux de la gauche, qui parlaient chaque jour avec une violence croissante.

Royer-Collard se fit le défenseur de la liberté attaquée. Deux garanties, disait-il, ont été données au public pour sauvegarder les droits nationaux : c'est le gouvernement représentatif et la liberté de la presse. « La première s'est dénaturée : le gouvernement représentatif a changé de mains. » (1) Il est aux mains d'une faction, et il le déplore, car il redoute les fautes qu'elle va commettre, fautes qui entraîneront, fatalement, la

(1) *Archives parlementaires*, XXXIV, 133.

ruine du régime parlementaire, et peut-être de la légitimité !

Quelque temps après la discussion précédente, on mit en question la spécialité du vote des dépenses. Le gouvernement aurait voulu pouvoir procéder aux dépenses comme il l'entendait, sans être tenu par un vote de la Chambre. Deux députés, Guitard et Devaux, proposèrent d'adopter le principe de la spécialité par chapitre ou même par article. Royer-Collard soutint cet article additionnel ajouté au budget. Il faisait fort bien ressortir qu'en agissant ainsi, la Chambre ne se rendrait pas maîtresse du gouvernement, qu'elle n'empiéterait pas sur les pouvoirs des ministres, ni sur les prérogatives royales, comme l'aurait dit M. Courvoisier (1). « Tous les torts de la spécialité, Messieurs, sont ceux du gouvernement représentatif ; elle n'en a point d'autres. Elle sort toute entière, dans ses conséquences les plus éloignées, les plus incommodes, et si l'on veut les plus tyranniques, elle sort, dis-je, de la nécessité imposée au Gouvernement d'obtenir le consentement libre et intelligent de la Chambre pour établir et percevoir des impôts. La force de la Chambre, dans une position si élevée, si dominante, va bien au delà de la spécialité ; elle va, personne ne l'ignore, jusqu'à *refuser le budget* entier des dépenses,

(1) *Archives parlementaires*, XXXVI, 386 et 393.

non sans doute au Roi, mais à *un ministère que la Chambre jugerait incapable de servir le Roi et l'Etat*. Ce côté (en montrant le côté droit) l'a voulu en 1817, et pour l'exécuter, il ne lui a manqué que d'être ce qu'il est aujourd'hui, la majorité ; mais alors il ne put donner que quatre-vingt-huit boules noires. *Je ne l'accuse point, je le remercierais plutôt, d'avoir constaté, sans dommage, cette prérogative suprême de la Chambre.* » (1)

Ce refus du budget que Royer-Collard admet ici, est bien, comme il le dit, « la prérogative suprême de la Chambre », dans un gouvernement parlementaire. C'est le moyen sûr et rapide pour se débarrasser d'un ministère gênant. Où est le temps où Royer-Collard déclarait que les ministres sont les ministres du Roi et non ceux de la Chambre ? Son évolution était certes complète à cet égard ; et il la prouve encore plus clairement quand, dans son discours sur la procédure du procès Berton, il s'écriait : « Nous sommes arrivés à ce degré d'énergie du gouvernement représentatif, où ce n'est plus le ministère qui a la majorité, mais la majorité qui a le ministère. » (2) Le fait était vrai, et d'ailleurs il se produit à peu près toujours dans tous les gouvernements parlementaires.

(1) *Archives parlementaires*, XXXVI, 397.

(2) *Ibid.*, XXXVIII, 103.

Le ministère est plutôt l'organe de la majorité (heureux quand il n'est pas aveuglement son serviteur) que l'organe du pouvoir central.

Royer-Collard, dans ce discours sur la procédure du complot de Berton, fait l'éloge de la minorité. Il se place à un point de vue purement général, mais les allusions sont transparentes et il est évident (la droite ne s'y trompa nullement, d'ailleurs), qu'il parle pour le moment même où il est. Il fait valoir que quand la majorité est la proie d'une faction, il faut, au parti opposé, un terrible courage pour donner l'alarme et montrer la situation telle qu'elle est au roi et à la nation.

La session de 1823 s'ouvrit le 28 janvier, et le discours du trône était attendu avec une impatience fébrile, car on prévoyait des allusions à la prochaine guerre d'Espagne. En effet, le roi annonçait que : « cent mille Français, commandés par M. le duc d'Angoulême sont prêts à marcher pour conserver le trône d'Espagne au petit-fils de Henri IV, préserver ce beau royaume, et le réconcilier avec l'Europe. » (1)

La droite seule applaudissait à ce projet. La gauche s'indignait de cette atteinte au droit des nations. Les centres craignaient que l'on s'engage dans une campagne dangereuse et sans profit.

(1) *Archives parlementaires*, XXXVIII, 244.

Royer-Collard parla contre ce projet. Il cherche si la guerre est juste, car la Chambre a le droit de refuser les subsides pour la guerre, et par conséquent de l'empêcher.

De ce droit qu'a la Chambre de contrecarrer la politique des ministres, découle le droit, pour chacun de ses membres, de proposer tout ce qu'il pense. « La discussion ne peut être ni détournée, ni limitée, ni calomniée. » (1)

Pendant cette discussion sur les crédits extraordinaires fournis pour la guerre d'Espagne, Manuel se laissa emporter par la fougue de son éloquence et, dans une phrase malheureuse qu'il prononça, la droite *voulut* voir l'apologie du régicide. Et de la Bourdonnaye proposa d'exclure de la Chambre, « l'indigne, le séditieux » (2).

Royer-Collard prit en mains la défense de Manuel : « le droit manque à la Chambre pour exclure, soit de son sein, soit de la tribune, soit pour un temps, soit pour toujours, un ou plusieurs de ses membres..... Un semblable droit n'est écrit nulle part, et si la Chambre se l'attribue, elle ne saurait l'emprunter d'aucune des lois qui la constituent. » (3) En effet, cette exclusion n'est qu'un recours à la force, un coup d'Etat. Ce sera un pré-

(1) *Archives parlementaires*, XXXVIII, 387.

(2) *Ibid.*, XXXVIII, 444.

(3) *Ibid.*, XXXVIII, 475.

cèdent, et, dorénavant, on pourra dire que les députés sont destituables par la majorité.

C'est un fait absolument contraire à l'honnêteté politique et au régime représentatif.

Après la dissolution du 23 décembre 1823, décidée pour royaliser encore la Chambre. les élections furent comme on les attendait : la gauche fut restreinte à dix-sept sièges, le centre fut, lui aussi, réduit. La droite seule gagna ce que les autres partis avaient perdu.

La nouvelle Chambre mit en discussion, dès son arrivée, la loi sur la septennalité et le renouvellement intégral. Et Royer-Collard se servit de cette discussion pour dire ce qu'il pensait du ministère, qui, plein de bonnes intentions, les emploie mal, et, croyant travailler pour le bien de la royauté, hâte néanmoins sa chute : « Les ministres, je n'en doute pas, sont sincèrement dévoués à la monarchie ; mais, à mon avis, ils ont mal compris ses intérêts, ils la servent pourtant loyalement, selon leur opinion et leurs lumières, et ils croiraient leur repos payé trop cher s'ils l'avaient obtenu au détriment du pouvoir royal. » (1) Si de cette phrase on enlève toute « l'eau bénite de Cour », on trouve la pensée exacte de Royer-Collard : il est opposé à l'intrusion du cabinet dans les élections, c'est un moyen qu'il trouve malhon-

(1) Barante, *Vie politique de Royer-Collard*, II, 221.

nête que de fausser le libre suffrage de la nation. Le ministère forme les collèges électoraux, il pèse sur les consciences par « l'universalité des emplois et des salaires que l'Etat distribue, et qui, tous ou presque tous, directement ou indirectement, sont le prix de la docilité prouvée ; il vote par l'universalité des affaires et des intérêts que la centralité lui soumet ; il vote par tous les établissements religieux, civils, militaires, scientifiques, que les localités ont à perdre ou qu'elles sollicitent ; il vote par les routes, les canaux, les ponts, les hôtels-de-ville ; car les besoins publics satisfaits, sont les faveurs de l'administration, et pour les obtenir, les peuples, nouveaux courtisans, doivent plaire. En un mot, le ministère vote de tout le poids du gouvernement qu'il fait peser tout entier, sur chaque département, chaque commune, chaque profession, chaque particulier. » (1)

Evidemment, si on rapproche ces paroles de celles qu'il prononçait quelques années plus tôt : « Quant à la corruption, elle ne sera jamais un moyen dans la main des ministres ; le caractère français et la délicatesse nationale le repoussent également » (2), on voit la désillusion qu'avait dû éprouver Royer-Collard au contact du régime par-

(1) Barante, *Vie politique de Royer-Collard*, II, 228.

(2) *Archives parlementaires*, XVI, 130.

lementaire, pour qu'en sept ans il ait pu évoluer à un tel point. Mais nous pouvons faire remarquer ici, ce que nous avons déjà signalé si souvent au cours de cette thèse, que le changement de théories de notre orateur provient d'un changement dans la politique. En 1816, il soutenait le ministère : la corruption est impossible. En 1823, il l'attaque : la corruption est partout.

D'ailleurs, ajoute Royer-Collard, l'utilité de cette fraude des élections est palpable : « Les élections usurpées, la responsabilité, seul écueil des fautes ministérielles, est évitée. Je ne parle pas de cette responsabilité tragique qui est écrite dans l'accusation et le jugement des ministres par les Chambres ; celle-là est un principe de droit, précieux à la nation, mais tout à fait inoffensif pour les ministres. Je parle de la responsabilité morale qu'ils subissent par le débat libre et public des lois qu'ils proposent et par la critique de leur administration..... Mais y aura-t-il des contradicteurs, ou du moins tous les contradicteurs appelés par le vœu public, si les élections sont gouvernées par le ministère ? » (1) On s'attendrait, ici, à voir paraître le principe de la responsabilité politique, qui serait tout à sa place, après la responsabilité pénale et la responsabilité morale. Il est bizarre que Royer-Collard n'ait pas effleu-

(1) Barante, *Vie politique de Royer-Collard*, II, 229.

ré le sujet. Il connaissait, certes, le principe, pour-quoi n'en pas avoir parlé ? Parce que, croyons-nous, la responsabilité politique est bien proche de la responsabilité morale, et est même, jusqu'à un certain point, incluse en elle. Quand on reconnaît, à une Chambre, le droit de critiquer la politique des ministres, on est bien près de dénier aux ministres le pouvoir de passer outre aux jugements de la Chambre. Car si les députés refusent leur adhésion à un cabinet, que ferait celui-ci, sinon se retirer ? Et de plus, appeler « responsabilité morale » le seul fait de se voir critiquer par les Chambres, c'est bien sous-entendre qu'il y a une sanction à cette responsabilité. Peut-on dire qu'il y a responsabilité, là où il n'y a pas sanction ?

Sur le sujet même de la septennalité, Royer-Collard trouvait que la Chambre devait « repousser comme un présent corrompteur cet accroissement de puissance, qui lui est offert contre la Charte » (1). La septennalité de la Chambre détruirait l'équilibre de pouvoirs établi entre le Roi et la Chambre, le Gouvernement passerait à cette dernière, au lieu de rester au Roi.

Peu après la fin de la session, Louis XVIII mourut ; et la nouvelle session, dès son début, s'occupa de l'indemnité à accorder aux émigrés. Royer-Col-

(1) Barante, *Vie politique de Royer-Collard*, II, 235.

lard ne prit pas la parole dans la discussion, bien qu'il blâme cette mesure, qui n'était qu'une satisfaction accordée à l'extrême droite. Il fit un discours fort remarqué contre la loi sur le sacrilège, à laquelle le Roi, les ultras et le ministère attachaient une grande importance. C'est la seule fois qu'il parla durant cette session, et il va, à partir de cette époque, s'occuper de moins en moins des affaires. C'est le moment où ses illusions sont tombées et Charles X, selon lui, était trop l'homme d'un parti pour être l'homme de la France. Les ultras se sentant soutenus par le roi, parlaient haut, et jamais Royer-Collard ne fut plus éloigné d'eux. Il le montra à propos du *Journal du Commerce*.

Salabéry avait proposé de faire comparaître par-devant la Chambre l'éditeur de ce journal pour se justifier d'une accusation portée contre lui pour un article jugé calomnieux envers les députés. Il était dit, dans cet article, que l'indemnité des émigrés avait été votée dans des intérêts personnels, que la Chambre protégeait les courtisans et les commis, et que son crédit était singulièrement affaibli. Royer-Collard prit la défense de l'éditeur, et dans un discours ironique et railleur, fouailla magistralement l'extrême droite : « Je crois, moi, que les émigrés qui siègent dans cette Chambre ont été mus dans le vote de l'indemnité par des considérations supérieures à leur intérêt personnel ; il me plaît ou il m'appartient de le

croire, mais ni la raison, ni la morale, ne m'en font un devoir. De même, je crois que les fonctionnaires conservent leur indépendance dans la Chambre, mais je ne suis obligé ni de le croire, ni de le dire. » (1) On juge de la colère mal contenue des ultras en entendant ce langage.

Peu de temps après, vint la loi sur le droit d'aînesse, et à ce sujet, Royer-Collard eut à soutenir le droit de pétition qu'un député de la droite, M. de Saint-Chamans, avait attaqué. Son parti soutenait que le droit de pétition était une usurpation des prérogatives royales, puisque la Chambre délibérait sur leur sujet. Royer-Collard soutint d'abord que la pétition était issue d'un droit aussi vaste que le droit de penser : le droit de plainte. Ensuite, ce n'est pas une usurpation des pouvoirs royaux, car la Chambre ne discute pas sur les pétitions, mais ordonne seulement leur renvoi devant un ministre, devant un bureau d'études. Le droit de pétition ne doit pas être restreint aux intérêts privés, mais doit s'étendre aux intérêts publics, car elles font connaître à la Chambre, mieux que tout autre moyen, l'état général de la France.

Nous remarquons, quelques pages plus haut, que Royer-Collard ne parlait pas de la responsabilité politique, mais qu'il la laissait seulement entrevoir ; le 28 avril 1826, il est plus explicite et

(1) *Archives parlementaires*, XLVI, 79.

en parle clairement : « On nous renvoie à la responsabilité : c'est un rendez-vous qui a ses périls. Un jour donné, on se retranche derrière une majorité confiante ; mais les majorités passent, les Chambres aussi, et la responsabilité reste. Il arrive une Chambre qui jette ses regards en arrière, et qui, trouvant un impôt perçu sans le consentement des Chambres, en demande raison à qui de droit... Messieurs, nous n'avons pas la réalité du gouvernement représentatif ; chacun le sait, et le dit. Mais nous nous en prenons trop aux ministres et pas assez à nous-mêmes. Le jour où la Chambre le voudra, ce jour-là, tout rentrera dans l'ordre, et la Charte sera fidèlement exécutée : Il n'est pas besoin pour cela du remède bruyant de l'accusation, *il suffit que la Chambre retire son appui au ministère toutes les fois qu'il s'écartera de la Charte.* » (1)

Il accepte donc maintenant que la Chambre puisse renvoyer les ministères qui ont cessé de lui plaire. Cette responsabilité politique, qui rejette dans le néant les ministres qui ne gèrent plus les intérêts de la nation selon les désirs de la Chambre, pour quelles fautes agira-t-elle ? Sous quelles conditions ? Royer-Collard nous le dit : il reconnaît deux causes ou deux chefs de responsabilité ministérielle : d'abord, les ministres ne doivent pas

(1) *Archives parlementaires*, XLVII, 227.

faire un mauvais usage de l'autorité royale. S'ils emploient leurs pouvoirs au service d'une mauvaise cause, s'ils se laissent entraîner par une faction, ils doivent en subir les conséquences. Mais quel sera le critérium ? Comment saura-t-on si l'usage qu'ils font de leurs attributions est bon ou mauvais ? Evidemment, eux diront qu'ils agissent toujours pour le mieux ; qui sera juge en cette matière ? Ce sera la Chambre elle-même. Les ministres sont, en quelque sorte, dépendants de la juridiction de la Chambre, la majorité décidera, et leurs pouvoirs ne tiennent qu'au vote des députés. Ils apprécieront s'ils doivent continuer à accorder leur confiance au cabinet, ou si, au contraire, ils doivent le renvoyer dans l'oubli.

Les ministres sont encore responsables des empiètements qu'ils commettent sur les autres pouvoirs. Ici, il n'y a pas à prouver qu'ils ont agi pour le bien du pays. Tout empiètement est mauvais ; s'ils sortent de leurs attributions, pour quelque motif que ce soit, ils doivent en être punis. Si, usurpant les fonctions législatives, ils font une ordonnance à laquelle ils donnent l'objet et la force d'une loi, même si l'ordonnance est excellente, les députés doivent retirer aux ministres leur confiance. Ici, encore, ce sera la Chambre qui jugera.

La popularité du ministère commençait à diminuer et Villèle voulut, pour attirer à lui, de nouveau, les bonnes grâces de la nation, faire voter un dégrèvement. Mais cela diminuait le nombre des

électeurs, et Royer-Collard attaqua à ce sujet le cabinet. Il se montra plus violent qu'à l'ordinaire : il voyait que le ministère perdait chaque jour du terrain, il voulait battre en brèche sa majorité, espérant qu'un changement amènerait le centre droit à reprendre un peu de pouvoir : « Il y a quelque chose à faire, et cependant, on ne fera rien. Ce n'est pas le régime constitutionnel qui est en grâce auprès du ministère, c'est le moyen-âge ; c'est à ce temps d'ignorance et de barbarie qu'on va demander le peu de lois politiques qu'on présente à la délibération des Chambres ; c'est de là que sont revenus le sacrilège et le droit d'aînesse ; c'est de là que reviendra peut-être encore une législation nouvelle du mariage, où la souveraineté du roi fléchira, non moins que les droits naturels et civils de ses sujets, devant la souveraineté ecclésiastique. Le temps fera voir si cette conduite est aussi habile qu'on paraît le croire, et si c'est bien servir le Roi et l'Etat que de calomnier la Restauration, en mettant sans cesse en doute la stabilité de ses promesses. » (1).

C'était un véritable réquisitoire contre le ministère et, d'après le *Moniteur*, l'extrême droite protesta violemment pendant le discours de Royer-Collard. « Murmures ». — « Les murmures continuent ». — « Sensation prolongée. » Voilà ce qu'on

(1) *Archives parlementaires*, XLVIII, 575.

lit' à tout instant dans le compte-rendu de la séance.

Il tenta une seconde attaque, non moins violente, lors de la loi sur la presse : « La loi que je combats annonce donc la présence d'une faction dans le gouvernement aussi sûrement que si cette faction se proclamait elle-même et si elle marchait devant nous, enseignes déployées. Je ne lui demanderai pas qui elle est, d'où elle vient, où elle va ; elle mentirait. Je la juge par ses œuvres. Voilà qu'elle nous propose la destruction de la liberté de la presse ; l'année dernière, elle avait exhumé du Moyen-Age le droit d'aînesse ; l'année précédente, le sacrilège. Ainsi, dans la religion, dans la société, dans le gouvernement, elle retourne en arrière. Qu'on l'appelle la contre-révolution ou autrement, peu importe, elle retourne en arrière ; elle tend, par le fanatisme, le privilège et l'ignorance, à la barbarie et aux dominations absurdes que la barbarie favorise. » (1)

A ce moment, Royer-Collard se rendait très nettement compte que le ministère n'était plus en harmonie ni avec une grande partie de la Chambre des députés, ni avec beaucoup de pairs, ni surtout avec la France. Il n'y avait plus eu d'élections depuis trois ans et on se doutait bien que, s'il y en avait eu en 1827, elles n'auraient plus

(1) *Archives parlementaires*, XLIX, 566.

donné la même majorité qu'en 1824. Villèle, par suite des lois sur la septennalité, sur l'indemnité aux émigrés, sur le sacrilège, sur le droit d'aînesse, était tous les jours plus mal vu par la nation. La tentative de suppression de la liberté de la presse qu'il essayait, achevait de lui aliéner la confiance publique. Royer-Collard s'en apercevait et le dit à la tribune : « Je suis fermement convaincu que, si l'autorité morale du Gouvernement est aujourd'hui excessivement faible, ce qui est un malheur, cela vient en grande partie de ce que son autorité légale est trop étendue et trop forte. » (1)

Le ministère, sentant qu'il n'était plus soutenu que par une minorité, essaya de se rétablir par une dissolution de la Chambre. C'était un moyen désespéré, car on savait, ou du moins on se doutait bien, que de nouvelles élections ne lui seraient pas favorables. Néanmoins, on le tenta, et le 5 novembre 1827, le Roi signa l'ordonnance de dissolution. En même temps, et pour rendre au ministère la majorité qu'il avait perdue à la Chambre des pairs, Charles X nomma soixante-seize pairs nouveaux.

Les élections amenèrent une fièvre intense dans le pays tout entier. Tout le monde comprenait que l'avenir dépendait des députés qui allaient entrer à la Chambre et tous les partis accumulaient

(1) *Archives parlementaires*, L, 142.

efforts sur efforts pour faire nommer leurs candidats. Néanmoins, quoi qu'on en ait attendu, les élections étonnèrent tout le monde. On savait que l'opinion française avait changé, mais personne n'aurait pu croire que le changement fût si complet. Une coalition anti-ministérielle s'était faite entre libéraux et royalistes dissidents et elle eut une écrasante majorité. Le ministère battu fut obligé de se retirer.

Royer-Collard avait été élu par sept collègues.

Villèle, au moment de démissionner, espérait encore pouvoir organiser un ministère mixte, dont il garderait la présidence en ayant comme collègues des députés pris dans les diverses parties de la Chambre. Un ancien commissaire des guerres, M. Flandin, s'occupa d'organiser un nouveau cabinet et proposa un portefeuille à Royer-Collard, qui refusa. Les uns ont dit que M. Flandin était le mandataire de Villèle, quoique celui-ci l'eût nié; la chose est douteuse (1).

Enfin, Charles X constitua un ministère modéré et de centre droit avec Martignac à la présidence du Conseil. A partir de ce moment, Royer-Collard, vieilli et désabusé, se retire de plus en plus de la politique active. D'autant plus que, nommé président de la Chambre, il pensait que son rôle devait être seulement de se montrer impartial, de

(1) Cf. Barante, *Vie de Royer-Collard*, II, 450 et Duvergier de Hauranne, *Histoire du Gouvernement parlementaire*, IX, 365.

favoriser la liberté de discussion, sans prendre part lui-même à la lutte. Sa grande âme équitable s'acommodait fort bien de ces délicates fonctions et il s'appliqua constamment à tenir la balance égale entre les divers partis. Il n'en voulait favoriser aucun, comme aussi n'en point léser.

Cette nomination ne coïncidait nullement, comme on pourrait le croire, avec un rapprochement du cabinet vers la gauche. Martignac et ses collègues continuaient à se méfier des doctrinaires et des libéraux, comme de la Défection et des ultras. Il persistait à vouloir gouverner en s'appuyant sur le centre droit, sans blesser trop violemment les autres partis pour ne pas se heurter à une opposition exaltée.

En somme, le ministère n'avait pas de majorité fixe, mais des majorités formées selon l'esprit de chaque loi. Il était donc peu stable, et pouvait tomber sur une loi mal présentée. Ainsi l'extrême gauche avait souvent voté les lois présentées par le ministère, sans qu'elle ait abdiqué pour cela son acrimonie contre la Restauration et le Cabinet.

Royer-Collard fut de nouveau nommé à la présidence pour la session de 1829. Il continua à suivre la même ligne de conduite : adoucir les angles, éviter les heurts entre les différents partis. Il n'était pas partisan du ministère, mais néanmoins il le soutenait, car s'il était tombé, que serait-il arrivé ? Charles X aurait voulu un ministère

selon ses idées, c'est-à-dire pris dans l'extrême droite.

La Chambre, divisée à l'excès en nombreux partis, dont aucun n'avait tout seul la majorité, aurait été obligée d'adopter un ministère de coalition, par conséquent précaire et peu durable. Mieux valait encore garder ce qu'on avait.

Quand le ministère Martignac fut remplacé par un ministère Polignac, ce changement, mal vu par la nation, ne désespéra pourtant pas Royer-Collard, et voici ce qu'il écrivait peu après l'arrivée de Polignac au pouvoir : « Nous sommes les plus forts, sans nul doute, si nous savons nous conduire. C'est à cette épreuve que nous sommes mis, épreuve redoutable et décisive. J'ai quelque confiance que nous la subirons avec honneur. Aucune faute de notre part ne sauverait, pour longtemps du moins, nos adversaires, mais nous pourrions nous perdre avec eux. Je crois bien connaître la Chambre, aussi bien, du moins, que M. Ravez, et je ne mets pas en doute une forte majorité contre le nouveau ministère. C'est ce que vous devez entendre dire à tout le monde. » (1)

Mais ce ministère crouissait dans une oisiveté absolue, et Royer-Collard comprit qu'il ne pourrait durer : « Je présume, écrivait-il à Barante, mais de moi-même et sans autorité, que le présent

(1) Barante, *Vie de Royer-Collard*, II, 407.

ministère n'est pas celui qui ouvrira la session, mais qu'il durera comme il est, sans vie aucune, jusqu'à ce que le vent de la Chambre, venant à souffler, le fasse tomber. Je présume qu'il sera remplacé plusieurs fois par des ministères insuffisants et inefficaces. Je ne présume rien au-delà. Nous avons appris ce que nous ne savions pas assez, ce que ne savent pas encore les plus savants, que notre abstraction constitutionnelle de la royauté est fort commode pour la tribune, mais qu'elle est un grand mécompte pour nos affaires. On le verra chaque jour davantage, et c'est ce qui rend l'avenir si obscur et si redoutable. » (1)

Royer-Collard se trompait : une révolution viendrait qui jetterait bas toutes ses prévisions. Il ne pouvait croire à un remaniement complet de la France, mais il supposait que, dès la première séance de la Chambre, le ministère tomberait : « S'il ne tombe pas avant, il doit infailliblement tomber au début (de la session); sans convulsion, par cela seul qu'il est muet et idiot. La sérieuse difficulté est donc dans l'enfantement du ministère futur. » (2) Et quand il monta pour la troisième fois au fauteuil de la présidence, il ne cacha pas aux députés ses craintes, ni ses appréhensions : « Messieurs, en reprenant des fonctions aussi difficiles qu'elles sont honorables, j'obéis au Roi et à

(1) Barante, *Vie de Royer-Collard*, II, 409.

(2) *Ibid.*, II, 412.

la Chambre. Cette pensée me tiendra lieu d'une confiance que je ne trouverais pas en moi-même ; elle m'assure que votre bienveillance ne m'abandonnera pas, et je m'efforcerai de la mériter. » (1)

Puis, on s'occupa de la rédaction de l'adresse. Elle devait amener la chute du ministère, croyait l'opposition. Elle est connue dans l'histoire sous le nom d'adresse des deux cent vingt et un. Royer-Collard inspira le rédacteur, et voulut ne pas cacher la vérité : « Sire, la Charte que nous devons à la sagesse de votre auguste prédécesseur, et dont Votre Majesté a la ferme volonté de consolider le bienfait, consacre comme un droit, l'intervention du pays dans la délibération des intérêts publics. Cette intervention devait être, et elle est, en effet, indirecte, sagement mesurée, circonscrite dans des limites sagement tracées, et que nous ne souffrirons jamais que l'on ose tenter de franchir ; mais elle est positive dans son résultat, car elle fait du concours permanent des vues politiques de votre gouvernement avec les vues de votre peuple la condition indispensable de la marche régulière des affaires publiques. — Sire, notre loyauté, notre dévouement, nous condamnent à vous dire que ce concours n'existe pas. » (2)

Le roi répondit à cette adresse en prorogeant la Chambre, puis il la dissout. Les élections ramenè-

(1) *Archives parlementaires*, LXI, 556.

(2) *Ibid.*, 618.

rent la même majorité, et Charles X signa les ordonnances du 25 juillet. C'était le prélude de la Révolution de 1830.

§ IV. — MONARCHIE DE JUILLET

Royer-Collard ne fut jamais partisan de la nouvelle monarchie. Il tenta toujours d'endiguer le courant démocratique qui lui faisait peur. Mais il avait perdu ses illusions, et n'avait plus confiance en l'étoile de la France. Écoutons ce que nous dit Barante : « Reconnaissant la nécessité de cette grande mutation (la Révolution de Juillet), convaincu que Charles X s'était perdu par sa propre volonté, avouant que l'avènement du roi Louis-Philippe était la seule chance de salut, il ne blâmait personne d'y avoir coopéré. Il prêta un serment sincère ; il ne résigna point la fonction de député qui lui avait été conférée par ses concitoyens. Mais il n'avait plus de rôle dans le drame parlementaire. Spectateur attentif et clairvoyant, il n'avait aucun rapport avec les partis qui divisaient l'assemblée et restait presque toujours indifférent aux cabales et aux luttes qui s'agitaient sous ses yeux. La Restauration avait été pour lui une patrie ; maintenant, il ne lui semblait pas qu'il eût à remplir des devoirs de citoyen ; il était sujet d'un pouvoir auquel, dans l'intérêt du pays, il

souhaitait bonne chance, sans l'espérer beaucoup. » (1)

Il ne prit la parole que deux ou trois fois à la Chambre, jusqu'à sa mort.

Il eut pourtant l'occasion de défendre le droit des ministres à être entendus. Mais il le fit en quelques mots seulement, sans s'appuyer sur de la doctrine, mais seulement sur ce que c'était d'un usage courant dans les Chambres depuis 1815.

A partir de 1840, Royer-Collard s'abstint de soutenir ou d'attaquer les ministères, il ne votait les lois qu'en considérant la valeur de la loi elle-même et non pas son origine. Peu lui importait que la proposition émane d'un ministre, ou que des amendements viennent la dénaturer ; il ne votait que pour ou contre la loi, non pour ou contre un cabinet. Néanmoins, au début, le ministère Périer avait donné du courage à Royer-Collard. Mais cela ne dura pas ; la Chambre, de jour en jour plus houleuse, plus divisée, plus déchirée, le faisait trembler. Il voyait la démocratie envahir le gouvernement ; il se trouvait d'une autre époque, et n'était plus à l'unisson de la France ; elle avait évolué, il était resté immobile.

Son dégoût de la vie politique est tout entier dans le discours qu'il adressait à ses électeurs, lors de

(1) Barante, *Vie de Royer-Collard*, II, 448.

sa dernière élection, en 1839 : « L'agitation produite par la Révolution de Juillet, chassée des rues où elle a été réprimée, s'est réfugiée, s'est retranchée au cœur de l'Etat : là, comme dans un lieu de sûreté, elle trouble le gouvernement, elle l'avilit, elle le frappe d'impuissance et, en quelque sorte, d'impossibilité. Sous les voiles trompeurs dont elle se couvre, c'est l'esprit révolutionnaire ; je le reconnais à l'hypocrisie de ses paroles, à la folie de son orgueil, à sa profonde immoralité. Au dehors, la loi donnée ne l'oblige pas ; au dedans, pourquoi la Charte jurée l'obligerait-elle davantage ?... Nous entrons, messieurs, dans une ère nouvelle, de grands maux nous menacent ; il faut le savoir pour les conjurer... Voilà que le trône de Juillet est attaqué, je ne voudrais pas dire ébranlé, ce trône que nos mains n'ont point élevé, mais qui reste aujourd'hui, je le reconnais, notre seule barrière contre d'odieuses entreprises. Qu'avons-nous à faire dans ces extrémités, nous, gardiens de l'ordre, observateurs des lois et des traités, conservateurs de tous les biens péniblement acquis, si ce n'est de nous replier sur nous-mêmes, de nous rallier étroitement et de résister courageusement, comme nous l'avons fait dans d'autres temps, à cette nouvelle anarchie ? J'embrasse ce devoir, je m'y dévouerai selon mes forces, heureux et glorieux d'achever dans ce dévouement une vie consacrée sans partage, vous le savez, à la cause

du droit et de la véritable liberté, qui en est inséparable. » (1)

Royer-Collard ne se représenta plus aux élections suivantes.

§ V. — RÉSUMÉ

Si nous résumons maintenant l'opinion de Royer-Collard sur le régime parlementaire, de 1815 à la fin de sa carrière politique, pour mieux mettre en lumière son évolution, voici ce que nous voyons :

En 1815, devant « les introuvables », alors que ceux-ci, qui ont la majorité à la Chambre, veulent que le ministère s'appuie sur la majorité et gouverne avec elle, Royer-Collard, au contraire, ne veut admettre que le simple concours des Chambres et du Roi pour faire la loi. Il soutient que le ministère et la Chambre sont deux organes du pays bien distincts et bien différents, que l'un n'est pas soumis à l'autre, et que, même si la Chambre vient à se séparer de vues du cabinet, celui-ci n'est pas tenu à démissionner ; il ne doit pas y avoir une majorité de parti, mais des majorités variant avec la valeur de chaque loi. D'ailleurs, une telle majorité ne pouvait, heureusement, exister en France. A ce moment, Royer-Collard soutenait le

(1) Barante, *Vie de Royer-Collard*, II, 524.

ministère qui avait contre lui la majorité de la Chambre, et si le régime parlementaire avait été admis, le gouvernement lui échappait. On comprend que, dans ces conditions-là, Royer-Collard soutienne le cabinet.

Le roi a seul le droit d'initiative et, de la part de la Chambre, l'adoption doit toujours être présumée, parce que la loi proposée par le roi est présumée bonne jusqu'à preuve contraire. Quand la Chambre propose un amendement, ce n'est pas une correction, c'est une condition d'adoption ou une adoption conditionnelle.

Mais son opinion évolue et nous avons vu qu'en 1820, il reproche au ministère Richelieu de n'avoir plus de « majorité véritable », mais seulement « des majorités trompeuses », c'est-à-dire des majorités comme il les souhaitait autrefois, se créant spécialement pour chaque loi présentée. Cela tient tout simplement à ce que la scission a eu lieu entre Royer-Collard et le ministère. A ce moment, il s'est rapproché du régime parlementaire ; il accorde à la Chambre ce qu'il lui refusait auparavant : le droit de discussion. Il considérait jadis que la Chambre *conseillait*, il trouve maintenant que son droit va plus loin, et qu'elle peut aussi repousser les lois. Le ministère doit gouverner avec l'aide de la majorité. Il trouve même que la Chambre peut refuser le budget. Le cabinet, s'il n'a pas avec lui la majorité de la Chambre, doit se retirer. Il admet la responsabilité.

Ainsi, de 1815 à 1820, Royer-Collard est anti-parlementaire ; puis, de 1820 jusqu'à sa mort, au contraire, il se montre partisan de la responsabilité ministérielle.

§ VI. — OPINION DE M. FAGUET SUR LES THÉORIES DE ROYER-COLLARD AU SUJET DU RÉGIME PARLEMENTAIRE.

Maintenant que nous avons expliqué de notre mieux les idées de Royer-Collard sur le régime parlementaire, nous demandons qu'on nous pardonne notre outrecuidance de critiquer un maître comme M. Faguet.

Dans son étude sur Royer-Collard, il a fort nettement vu ses variations d'opinions à propos de la souveraineté : « En 1816, il est avec le Gouvernement contre la Chambre, et je crois bien, car la Chambre de 1816 n'est pas autre chose, en ses intentions et son esprit, qu'une convention. Elle prétend gouverner, elle prétend être souveraine : Vous n'êtes pas souverains ! — En 1828, il est avec la Chambre contre le Gouvernement (nous croyons, nous, que l'évolution de Royer-Collard est antérieure à 1828 : elle commence en 1828, et est déjà fort nette en 1824) ; et je le crois bien, car le gouvernement de 1828 prétend être Louis XIV : Vous n'êtes pas souverain ! » (1) Nous aurions

(1) Faguet, *Politiques et Moralistes*, I, 261.

voulu que de là, M. Faguet fasse découler l'opinion parallèle de Royer-Collard au sujet du parlementarisme. Or, il ne fait aucune allusion aux idées qu'il a professées sur la responsabilité des ministres. Loin de là, il n'a vu que la première opinion de Royer-Collard sur le régime parlementaire : « Le gouvernement parlementaire est la plus grande garantie de liberté et le plus puissant pouvoir limitateur, et aussi le plus considérable « privilège » des temps nouveaux. A la rigueur, comme garantie de liberté, il suffirait. Un peuple libre est un peuple qui ne paie que l'impôt qu'il vote... Cela constitue, à la vérité, une manière de liberté un peu grossière, pour ainsi parler, et brutale et violente, le peuple n'ayant qu'un moyen, qu'un moyen formidable de « limiter » et de réduire son gouvernement, pour répondre aux mille petits moyens d'oppression continuelle dont le gouvernement dispose. Quand il n'a que cette liberté-là, il ne peut, s'il est mal administré, que refuser l'impôt ; s'il est mal jugé, que refuser l'impôt ; s'il est engagé dans une mauvaise voie diplomatique, que refuser l'impôt ; si ses réverbères sont mal allumés par les « délégués de la souveraineté », que refuser l'impôt. C'est pour cela que cette garantie de liberté a quelque chose d'élémentaire, de grossier et de violent... Mais enfin, c'est une puissante et même énorme garantie, qui constitue la liberté politique à elle seule, et si elle est colossale, aussi est-elle essentielle... Le parlement ne peut

pas gouverner, il ne doit pas. » Ceci est vrai pour 1816 et les trois années suivantes. Jusqu'en 1820, Royer-Collard pense, en effet, que le parlement ne peut ni ne doit gouverner. (Par Parlement, M. Faguet veut dire ici la Chambre et non le Parlement au sens anglais du mot.) Mais à partir de 1820, Royer-Collard accorde plus de pouvoir à la Chambre et de simple limitation du pouvoir royal il la ferait volontiers passer au rang de pouvoir connexe. A partir de cette date, il considère que la Chambre peut et doit dicter aux ministres leur conduite. Or, de ce changement d'opinion, M. Faguet ne dit mot. Il n'a vu que la première manière de Royer-Collard, oubliant la seconde.

CHAPITRE IV

ROYER-COLLARD ET LA LIBERTÉ

On a donné bien des définitions de la liberté, et on l'a fait découler de bien des principes divers, selon que l'on s'appuie sur la doctrine individualiste ou sur la doctrine socialiste.

Montesquieu explique fort bien que le mot liberté, ne signifie pas ce qu'un vain peuple pense : « La liberté politique ne consiste point à faire ce que l'on veut. Dans un état, c'est-à-dire dans une société où il y a des lois, la liberté ne peut consister qu'à pouvoir faire ce que l'on doit vouloir, et à n'être point contraint de faire ce qu'on ne doit pas vouloir... La liberté est de faire tout ce que les lois permettent. » (1) En effet, la liberté a ceci de particulier qu'elle n'est pas et ne peut pas être illimitée, elle est nécessairement bornée par la liberté d'autrui. C'est ce qu'explique M. Duguit : La liberté « c'est le pouvoir qui appartient à tout individu d'exercer ou de développer son activité

(1) Montesquieu, *Esprit des lois*, livre XI, chapitre III.

physique, intellectuelle ou morale, sans que le législateur puisse y apporter d'autres restrictions que celles qui sont nécessaires pour protéger la liberté de tous. » (1) « Les bornes à la liberté ne peuvent être apportées que par la loi sous la condition qu'elles soient les mêmes pour tous; et qu'elles soient nécessaires pour assurer le libre développement de l'activité de chacun. » (2)

Royer-Collard, dans aucun de ses discours, ne donne une définition complète de la liberté. Il faut donc, si nous voulons connaître son idée à ce sujet, l'extraire de la généralité de ses discours. D'abord, on peut dire sans aucune hésitation que Royer-Collard se rattache à l'école individualiste : pour lui, le droit est antérieur à l'individu. Mais son individualisme n'est pas élevé. Il ne remonte pas à des principes ou plutôt, si un lien existe entre les doctrines philosophiques de Royer-Collard et sa théorie de la liberté, ce lien ne ressort pas de ses discours. D'ailleurs nous venons d'employer le mot « théorie » en l'appliquant à la liberté, nous avons peut-être tort, car à proprement parler, on peut dire que Royer-Collard n'a pas de théorie de la liberté, il se place toujours à un point de vue spéculatif.

C'est ce qui a permis à M. Henry Michel de dire : « Ce qui frappe surtout dans la philosophie

(1) Duguit, *Manuel*, 495.

(2) Duguit, *Manuel*, 496.

politique de Royer-Collard et de Guizot, c'est le peu de consistance logique de leur individualisme. Non seulement il s'interdit de remonter aux principes, mais, tout pénétré d'esprit historique, il n'aspire qu'à bien comprendre un état de fait donné, et à y adapter les institutions. » (1) Et M. Henry Michel fait remarquer très justement, qu'à cause de cela, la théorie des Doctrinaires ne pouvait survivre aux circonstances. Alors que l'individualisme de Benjamin Constant fit longuement sentir son influence, celui de Royer-Collard ne put aller au-delà de 1830.

C'est aussi ce que dit M. Faguet : « Il faut remarquer d'abord que ce système est tout politique et historique. Il n'est nullement métaphysique. Royer-Collard n'a nullement cherché le principe ou les principes sur lesquels il établissait sa doctrine... Ce libéral n'a jamais défini la liberté, dit ce qu'elle était en son essence, en sa nature propre. » (2)

Et pourtant, Royer-Collard aimait la liberté ; il l'aimait et l'a souvent défendue. Il avait horreur de toutes les tyrannies, parce que justement elles la diminuent et peuvent même la supprimer. Toute sa doctrine consiste en ceci : le citoyen doit être libre et sa liberté est sacrée. Le pouvoir ne peut la restreindre. Il a donné lui-même la formule de sa

(1) Henri Michel, *L'idée de l'Etat* (thèse de lettres), 298.

(2) Faguet, *Politiques et Moralistes*, I, 285.

théorie ; il parlait du jury « qui est aussi une liberté : *j'entends par là toute limitation des pouvoirs établis* » (1).

Le plus grand mal pour une nation est un régime absolu ; avant 1789, le pouvoir royal était limité par d'autres pouvoirs qui n'étaient pas issus de lui et qui constituaient des droits. C'étaient les ordres, seigneuries, communes, corporations, magistratures, etc., etc. Aujourd'hui, ces limitations n'existent plus, et pour éviter de tomber dans l'absolutisme, il y a un moyen que rien ne doit supprimer, ce sont les libertés : liberté de la presse, liberté religieuse, liberté individuelle, liberté d'enseignement (2). Ces droits reconnus doivent empê-

(1) *Archives parlementaires*, XXI, 309.

(2) A notre humble avis, M. Faguet, dans son livre : *Politiques et Moralistes*, a fait une légère confusion : Il énumère les libertés que voulait Royer-Collard comme limitation du pouvoir, et il en trouve quatre : « liberté de la presse, liberté des cultes, inamovibilité de la magistrature, gouvernement parlementaire » (page 268, tome I). Et plus loin il se demande : « Pourquoi quatre et non trois ou cinq ? Pourquoi celles-là et non d'autres ? Pourquoi par exemple, de liberté individuelle, personnelle, domestique, Royer-Collard ne parle-t-il pas ? » (page 286, tome I). Nous plaçons quant à nous la liberté individuelle au nombre des libertés demandées par Royer-Collard parce que tout d'abord, l'inamovibilité de la magistrature n'est qu'une partie de la liberté individuelle ; et si on nous oppose que Royer-Collard a parfois demandé ou accordé des mesures restreignant la liberté individuelle, à cela nous répondrons qu'il n'accordait ces restrictions que pour un temps donné, relativement court (une année par exemple) et que cela ne l'empêchait pas de soutenir *en principe* la liberté individuelle. En Angleterre, le parlement peut établir en cas de crise des actes de suspension d'habeas corpus ; faut-il, de là, conclure que l'Angleterre ne reconnaît pas la liberté individuelle ?

De même, la liberté des cultes n'est qu'une partie de la liberté religieuse qu'a toujours demandée et soutenue Royer-Collard.

cher l'Etat d'empiéter sur le patrimoine moral de ses administrés. Ils le retiendront sur la pente de l'absolutisme qui tente tous les pouvoirs : « Je ne sais si, comme on l'a beaucoup dit, la liberté politique consiste dans la séparation exacte des pouvoirs ; je comprends beaucoup mieux qu'elle résulte de ce qu'il n'y en a aucun qui soit absolu ; et si c'est la société elle-même, loyalement et judiciairement présentée qui vient se placer à côté d'eux pour veiller à sa sûreté et à celle de ses membres, l'œuvre de la sagesse humaine est accomplie ; il ne reste qu'à conserver soigneusement ce qu'on possède. » (1)

Mais les libertés que nous avons énumérées doivent être générales, tous les citoyens doivent les posséder au même degré, sinon ces libertés deviendraient des privilèges ; et à ce point de vue, le mot de Royer-Collard est vrai : « la liberté française, toutes nos libertés, même la liberté de conscience, c'est l'égalité » (2). Ceci est encore vrai à un autre point de vue, et pour notre part, nous croyons que c'était là surtout le fond de la pensée de Royer-Collard : Nul homme n'a le droit d'imposer absolument sa volonté à d'autres hommes. Nulle réunion d'hommes, même, n'a le droit d'obliger le restant de la société, parce que nul homme n'est supérieur à ses semblables. Chaque indi-

(1) *Archives parlementaires*, XXI, 309.

(2) Barante, *Vie politique de Royer-Collard*, II, 17.

vidu porte en lui-même un minimum de prérogatives, minimum au dessous duquel nul n'a le droit de l'obliger à descendre. Ce qui nous porte à croire que c'était bien l'opinion de Royer-Collard, c'est que cette façon de concevoir la liberté découle du même principe d'où il faisait découler sa théorie de la souveraineté : il n'y a pas de souveraineté légitime, nul ne peut commander à autrui par suite, tout au moins, d'un pouvoir subjectif (1).

Ces libertés sont l'héritage de la Révolution, héritage qui est allé à la nation, et qu'elle doit s'appliquer à conserver précieusement parce que ce sont des assurances de vie et de bonheur. Ces libertés proviennent de la Révolution en tant que libertés, d'abord, et ensuite, en tant que formes de l'égalité. C'est le seul résultat avouable de la Révolution, selon Royer-Collard ; et la légitimité doit l'adopter, elle doit accepter son héritage, car sans ces libertés, c'en est fait de son existence ; et réciproquement, vu l'état actuel de la société, la légitimité est nécessaire pour les conserver, un autre pouvoir les restreindrait sans cesse pour pouvoir se maintenir : « je suis profondément convaincu que les libertés telles que la Charte les établit et les consacre, ne sont pas moins nécessaires à la légitimité que celle-ci l'est aux libertés. » (2)

Mais la légitimité voulant conserver la liberté

(1) Cf. Duguit, *L'Etat*, I, 82 et sqq.

(2) Barante, *Vie de Royer-Collard*, II, 115.

aux individus, elle doit pourtant la réglementer ; et, dès lors, deux principes sont en présence : prévention et répression.

Royer-Collard est nettement partisan de la répression. Il le dit, du moins, lors de la discussion sur le règlement de la Chambre : « Je crois la question bien posée, bien resserrée entre la prévention et la répression. Celle-ci est toujours légitime, quand elle est nécessaire, et jusqu'où elle est nécessaire ; la prévention jamais, parce que là où il y a prévention, il ne saurait y avoir liberté. » (1)

En effet, la prévention est plus défavorable à la liberté que la répression. Mais néanmoins, Royer-Collard va un peu loin dans son appréciation, et la liberté peut exister malgré une prévention sage et mesurée, qui soit seulement réglementaire et non prohibitive.

§ I^{er}. — ROYER COLLARD ET LA LIBERTÉ INDIVIDUELLE

La liberté individuelle, que l'on a aussi appelée liberté physique, c'est le droit de n'être arrêté et détenu que dans des cas déterminés par la loi. Elle doit être garantie à la fois contre le législateur et contre le juge. Contre le législateur, la chose est difficile. Cela n'existe guère qu'aux Etats-Unis, par suite de la possibilité de jugements d'incons-

(1) *Archives parlementaires*, XXX, 749.

titutionnalité des lois. Sous la Restauration, rien n'existait comme garantie de cette espèce.

Contre le juge, c'est plus facile à obtenir. Elle existait dès longtemps en Angleterre, par suite de l'habeas corpus. Et comme, en 1815, tous les esprits, en France, étaient tournés vers la Manche, l'opposition tendait à obtenir les mêmes garanties en s'appuyant sur l'exemple de nos voisins. Pour que cette garantie contre le juge soit réelle, il faut que l'arrestation ne puisse être ordonnée que par des fonctionnaires indépendants, et que ces fonctionnaires soient responsables de l'illégalité de leurs actes.

Le premier point surtout sera visé par Royer-Collard. Et si, en cas de crise, il admet que le droit de faire arrêter des citoyens soit confié à des fonctionnaires dépendant directement des ministres et révocables par eux, ce n'est jamais que momentanément, et parce qu'il juge que le pays, troublé, a besoin de ce remède, évidemment énergique, pour lui procurer le calme qui lui manque. Au début de sa carrière, il admettait assez volontiers, d'ailleurs, le principe de l'arrestation par ordre de magistrats amovibles, parce que, à ce moment, il défendait entièrement le pouvoir royal. Il était du même parti que les ministres, et il n'est donc pas étonnant qu'il ait cherché à leur donner des armes leur permettant de se défendre. Mais plus tard, alors qu'il a évolué et qu'il est partisan du régime parlementaire, il voudra diminuer le pou-

voir de l'exécutif, qu'il voudra moins absolu, et il préférera, étant de l'opposition, confier le droit d'arrestation à des fonctionnaires indépendants et inamovibles. Ici encore, on le voit, les circonstances lui dictent sa conduite.

A peine Royer-Collard était-il entré pour la première fois à la Chambre, en 1815, que Decazes, ministre de la police, proposa une loi demandant que : « les fonctionnaires, investis légalement du pouvoir de décerner des mandats et arrêts, fussent autorisés à faire arrêter les prévenus de crimes ou délits contre la personne ou l'autorité du roi, contre les personnes de la famille royale, ou contre la sûreté de l'Etat, sans les déférer aux tribunaux. » (1) Toutefois, cet acte d'autorité devait être soumis au conseil des ministres.

Cette loi allait directement contre la Charte, en suspendant la liberté individuelle. Mais il fallait faire la part des circonstances : le retour du 20 mars avait affolé les royalistes, on craignait, de Napoléon, une nouvelle tentative pour jeter bas le trône des Bourbons. Les impérialistes se formaient en sociétés secrètes pour établir dans le pays une agitation propice aux coups d'Etat. Aussi, quand Decazes invoqua « la nécessité », il fut compris par la grande majorité de la Chambre. Le principe de la loi fut admis sans difficulté,

(1) *Archives parlementaires*, XV, 79.

mais, pour l'application, deux camps s'étaient formés. La Commission chargée d'examiner le projet (Royer-Collard en faisait partie), s'était divisée. Les uns étaient partisans de la loi telle qu'elle était proposée. D'autres voulaient, au contraire, qu'il soit apporté au projet des modifications. C'est l'opinion que soutint Royer-Collard. Il reconnaît que « dans les circonstances extraordinaires, il fallait avoir recours à des mesures extraordinaires ». Le trouble des esprits, le manque de sécurité qui est général, les menées des ennemis du gouvernement, tout oblige l'observateur impartial à reconnaître qu'il est indispensable de reconnaître au pouvoir le droit « d'arrêter et de détenir, *pendant un temps limité*, sans les traduire devant les tribunaux, les prévenus de crime d'Etat ». La commission n'a pas vu là une suspension de la Charte, mais une suspension de l'autorité judiciaire en faveur de l'autorité politique. Mais l'autorité politique supérieure, seule, c'est-à-dire le Roi et ses ministres, devrait avoir le droit de faire arrêter les prévenus de crime d'Etat. En réalité, c'est là impossible parce que le pouvoir central ne peut les connaître tous. Dès lors, il faut étendre ce pouvoir redoutable à des fonctionnaires inférieurs, touchant de plus près le public. C'est ici que la Commission se scinde en deux opinions diverses. Les uns veulent, avec le projet de loi, que les fonctionnaires déjà désignés soient nombreux et très divers. Les autres, au contraire, et c'est la

voix de la sagesse qui parle par leur bouche, veulent que ces fonctionnaires soient peu nombreux et amovibles. Leur amovibilité sera la responsabilité qui assurera de leur honnêteté politique. Royer-Collard propose que soient seuls revêtus de ce droit les préfets, qu'il présume éclairés et peu accessibles aux préventions populaires ou à l'esprit de parti (1).

Nous voyons qu'en 1815, Royer-Collard est d'avis de confier ce droit d'arrestation aux seuls préfets, magistrats qui sont des émanations directes de l'exécutif, et qui, par conséquent, bien souvent, ne craindront pas de violer le droit au profit de la force. Pourquoi ? Parce qu'à ce moment, Royer-Collard, soutenant le cabinet, était ravi de lui donner une arme sérieuse. Il donna encore une preuve de son attachement au ministère le jour où il accepta avec son collègue Cuvier de défendre le projet de loi instituant les cours prévôtales. Mais il n'eut pas à prendre la parole sur le sujet, et il est probable qu'il n'admettait cette juridiction extraordinaire qu'en égard aux troubles du moment. M. Spüller lui fait un grave reproche de s'être associé à une telle loi (2), mais il faut considérer que la Charte n'y était pas opposée, et que dans son article 63, elle en autorisait même le rétablissement, « s'il est jugé nécessaire ».

(1) *Archives parlementaires*, XV, 96.

(2) Spüller, *Vie de Royer-Collard*, 118.

Presque en même temps, Hyde de Neuville demandait que l'inamovibilité des juges ne soit proclamée qu'après un an à compter de leur installation. Cela revenait à dire, ainsi que le fait remarquer de Barante : « Nous n'avons nulle confiance dans le ministère actuel. Il va confirmer par la sanction royale les tribunaux existants ; il les composera des magistrats qui y siégeaient pendant le gouvernement impérial. Nous espérons, d'ici à un an, nous emparer du pouvoir et alors, nous renouvellerons toute la magistrature. » (1) C'était, évidemment, l'opinion réelle, sinon avouée de l'extrême droite, qui avait, à ce moment, la majorité.

Royer-Collard combattit vivement le projet, comme contraire à la Charte : « Les juges nommés par le roi sont inamovibles », dit-elle (2). C'est une affirmation absolue, et la loi renverse la Charte, et ne l'*explique* pas, comme l'avait dit le rapporteur (de Bonald). Mais ce n'est là que le petit côté de la question. Il en est un plus important. Le projet de loi « ébranle la société jusque dans ses fondements ». En effet, et Royer-Collard défend ici magistralement la cause de l'inamovibilité, le plus grand intérêt qui soit pour la société, c'est que la justice soit bien rendue, et que les jugements soient impartiaux et équitables : « Lors-

(1) Barante, *Vie de Royer-Collard*, I, 167.

(2) Article 58.

que le pouvoir chargé d'instituer le juge au nom de la société appelle un citoyen à cette éminente fonction, il lui dit : organe de la loi, soyez impassible comme elle. Toutes les passions frémiront autour de vous ; qu'elles ne troublent jamais votre âme. Si mes propres erreurs, si les influences qui m'assiègent, et dont il m'est si malaisé de me garantir entièrement, m'arrachent des commandements injustes, désobéissez à ces commandements ; résistez à mes séductions ; résistez à mes menaces. Quand vous monterez au tribunal, qu'au fond de votre cœur, il ne reste ni une crainte, ni une espérance ; soyez impassibles comme la loi. Le citoyen répond : Je ne suis qu'un homme, et ce que vous me demandez est au-dessus de l'humanité. Vous êtes trop fort, et je suis trop faible ; je succomberai dans cette lutte inégale. Vous méconnaîtrez les motifs de cette résistance que vous me prescrivez aujourd'hui, et vous la punirez. Je ne puis m'élever toujours au-dessus de moi-même, si vous ne me protégez à la fois et contre moi et contre vous. Secourez donc ma faiblesse ; affranchissez-moi de la crainte et de l'espérance ; promettez que je ne descendrai point du tribunal, à moins que je ne sois convaincu d'avoir trahi les devoirs que vous m'imposez. Le pouvoir hésite, c'est la nature du pouvoir de se dessaisir lentement de sa volonté. Eclairé enfin par l'expérience sur ses véritables intérêts, subjugué par la force toujours

croissante des choses, il dit au juge : vous serez inamovible. » (1)

Rarement Royer-Collard avait atteint un tel degré d'éloquence. Cette prosopopée fit grand effet sur la Chambre, car elle montrait ce fait, qui est de tous les temps et de tous les régimes, parce que l'égoïsme et la crainte sont inhérents à l'humaine nature : le magistrat amovible, placé entre sa conscience et la volonté du gouvernement, n'est bien souvent qu'un instrument docile entre les mains des ministres, prêt à se plier à toutes leurs exigences, et à acheter sa sécurité au prix de coupables compromissions. L'avancement est un moyen à peu près sûr, qu'ont employé tous les gouvernements pour dicter à certains magistrats leurs jugements. « Les magistrats ne doivent pas être placés dans ce qu'il y a de plus volontaire au monde, entre leur conscience et leurs emplois » (2).

On a dit, continue Royer-Collard, que l'inamovibilité du juge ou l'indépendance du pouvoir judiciaire a de fâcheuses conséquences ; que si le choix des magistrats a été mauvais, nul ne peut plus les rejeter dans le néant d'où le Roi les avait tirées ; une magistrature médiocre ou même nulle, subsiste de par sa seule force, sans qu'on puisse la remplacer par de meilleurs éléments. Mais d'abord, remarquons que si on peut dire que le choix des

(1) *Archives parlementaires*, XV, 269.

(2) *Ibid.*, XXXVIII, 103.

magistrats *n'est pas le meilleur*, on ne peut dire, pourtant, qu'il est le *pire*.

De plus, admettons que l'inamovibilité ait de grands inconvénients, mais l'amovibilité en a de bien plus grands encore ! Avec elle, il n'y a plus de magistrats intègres ; il n'y a plus que des valets de ministère.

Voilà ce qu'à peu près disait Royer-Collard, en 1815, sur l'inamovibilité de la magistrature. Dans la discussion qui eut lieu peu de temps après sur la loi d'amnistie, il flétrit avec indignation les lois qui ont un effet rétroactif. Le Roi, dans sa proclamation de Cambrai, avait promis d'oublier le passé, sauf envers les auteurs et les instigateurs du 20 mars ; d'où une ordonnance d'amnistie. Mais de ce pardon on voulait exclure certains collaborateurs trop zélés de Napoléon, et Fouché rédigea deux listes contenant les noms des personnages que l'on pouvait poursuivre. Louis XVIII confia à la Chambre le soin de statuer sur l'ordonnance pour lui donner la forme d'une loi ; La Bourdonnaye présenta un amendement tendant à établir trois catégories de gens que l'on pourrait poursuivre ; ces catégories ne citaient aucun nom, c'était donc une carrière ouverte aux passions de la majorité et de la haine anti-révolutionnaire. Dans ces catégories on pouvait faire entrer le nombre de citoyens que l'on voulait, elles étaient immenses.

Royer-Collard vota pour la loi sans amende-

ment, et il appuya son vote de fortes considérations : une loi ne doit jamais avoir d'effet rétroactif, sinon elle attaque directement la liberté individuelle. De plus, dans son ordonnance d'amnistie, le roi ne fait exception que pour des individus, et non pour des crimes, car alors l'amnistie serait vaine, parce que limitée. Tandis que, « à l'égard de l'amnistie, la Commission juge les exceptions du roi insuffisantes et incomplètes, et *pour remédier*, dit-elle, *à cet inconvénient*, elle propose de faire poursuivre, pendant trois mois encore, *certains crimes et non des individus*. Ainsi, la Commission restreint et ajourne l'amnistie. » (1)

Quand la loi de sûreté du 29 octobre 1815 arriva à expiration (car elle devait cesser de plein droit si elle n'était pas renouvelée à la session suivante), le ministre de la police vint demander qu'on vote une seconde loi sur la même matière. Il faisait valoir que l'on n'avait pas abusé de la faculté d'emprisonner sans jugement, que donnait la loi du 29 octobre. En effet, d'après M. Barthélémy, « le nombre maximum d'individus arrêtés ou détenus avait été de 419. » (2)

Dans le nouveau projet, temporaire lui aussi, on avait tenu compte des critiques faites par Royer-Collard à la loi du 29 octobre 1815 : ce n'étaient

(1) *Archives parlementaires*, XV, 654.

(2) Barthélemy, *Le Pouvoir constituant sous la Restauration et la Monarchie de Juillet*. (Ouvrage en préparation).

plus les fonctionnaires administratifs ou judiciaires qui pouvaient, de leur propre pouvoir, faire incarcérer des individus qu'ils soupçonnaient. Il fallait la double signature du président du conseil et du ministre de la police. La loi devait cesser, de plein droit, au 1^{er} janvier 1818.

Évidemment, en 1817, la situation politique était plus calme qu'en 1815, et l'extrême droite aurait bien voulu profiter de l'occasion que donnait le projet de loi de sûreté, pour obliger le ministre de la police à exposer la situation intérieure de la France. Le vote de la loi serait ainsi un vote de confiance ou un blâme direct. C'était ce que voulait éviter le ministère, et c'est surtout à ce point de vue que Royer-Collard soutint le projet de loi. Selon lui, la Chambre n'avait qu'à voter sans demander d'explications ; la présomption de nécessité était acquise à l'objet de l'initiative du Roi, et dès qu'il proposait quelque chose, il fallait supposer que c'était nécessaire et bon.

Au lendemain de l'assassinat du duc de Berry, Decazes, sentant qu'il allait tomber et que sa chute allait être le signe avant-coureur d'une réaction violemment ultra-royaliste, crut de bonne politique de déposer un projet de loi suspendant, pour un an, la liberté individuelle. C'était une reproduction de la loi de 1817, mais adoucie.

Royer-Collard ne prit pas la parole dans cette discussion, mais nul doute qu'il n'ait pas approuvé pleinement le projet de Decazes. A ce moment, il

commençait à se séparer du ministère ; il était au début de son opposition ; il tendait à se rapprocher des libéraux ; or, cette suspension de la liberté individuelle était nettement dirigée vers la gauche. D'un autre côté, Royer-Collard avait approuvé la loi en 1817, il lui était difficile de la blâmer trois ans plus tard. Il n'est, dès lors, pas étonnant qu'il n'ait rien dit lors de la discussion à la tribune.

Le 9 mai 1821, au sujet du jugement par jury, Royer-Collard prononça un discours, dans lequel nous trouvons cette phrase peu claire à première vue : « Devant cette Chambre, qui est une de nos libertés, je ne dois pas craindre d'élever, contre le jury, une prévention défavorable, en disant qu'il est aussi une liberté ! »(1)

En disant que le jury est une liberté, que voulait dire Royer-Collard ? Il voulait dire, apparemment, que le jury était la sauvegarde de la liberté individuelle ; être jugé par ses pairs est, en effet, une garantie qu'on sera jugé avec équité !

Cette loi, sur le jugement par jury, ne mettait pas en discussion l'existence même du jury, mais seulement la majorité nécessaire pour avoir un verdict. Royer-Collard se plaça au seul point de vue de la loi, sans agrandir la question, ainsi

(1) *Archives parlementaires*, XXXI, 309.

qu'il le faisait d'ordinaire, et son discours perd, de ce fait, son plus grand intérêt.

Royer-Collard, dans la discussion de la loi sur la septennalité, eut encore l'occasion de parler de l'inamovibilité du magistrat : « Il y a, Messieurs, dit-il, un trait caractéristique, par où le magistrat se distingue du fonctionnaire, c'est qu'il vient, non du pouvoir, comme celui-ci, et de ses besoins changeants, mais des institutions perpétuelles et indépendantes que le pays possède. » (1) Ainsi, pour lui, le fonctionnaire provient directement du *gouvernement*, il peut être révoqué par lui par suite d'une simple dissemblance d'opinions. Le magistrat, au contraire, provient du fondement même de la *société*, dont il est un des plus fermes soutiens. Il doit être comme elle, stable, et le gouvernement, une fois qu'il l'a choisi, ne peut plus le révoquer pour un motif futile, ou pour son bon plaisir.

Enfin, Royer-Collard avait préparé, en 1837, tout à fait à la fin de sa carrière politique, un discours au sujet de la loi sur la non-révélation. Il ne prononça pas ce discours, mais il l'avait écrit, et Barante l'a publié. Il est opposé à ce qu'on punisse la non-révélation, parce que ce mot de non-révélation est trop vaste ; la loi dit : on doit révéler tout complot dont on a connaissance, mais Royer-Collard nous dit : « J'ai interrogé la loi.

(1) Barante, *Vie de Royer-Collard*, II, 225.

A la première question : qu'est-ce que la révélation ? elle a répondu : c'est la délation. A la seconde question : qu'est-ce que la connaissance qui doit être révélée ? elle a répondu : c'est ce qu'on voudra. » (1) Ainsi, avec une telle loi, on peut atteindre à peu près n'importe qui, ce projet ne fonde la peine que sur la complicité, il autorise l'arrestation et la condamnation d'un individu qui se refuserait à être délateur, il peut amener l'arrestation et la condamnation d'un innocent (et Royer-Collard nous cite de Thou). A ce point de vue il est restrictif de la liberté individuelle, et doit être repoussé.

* * *

Si nous résumons l'opinion de Royer-Collard sur la liberté individuelle, nous arrivons à ce résultat que nous avons signalé déjà au début de cette étude : Il est partisan *en principe* de la liberté individuelle, mais parfois, *eu égard aux circonstances, à la nécessité*, il admet qu'elle soit suspendue d'une façon limitée et temporaire. Ces circonstances, cette nécessité, il se réserve de les apprécier ; en 1815 et 1817, il est partisan du ministère, et il admet, dès lors, que les garanties de la liberté individuelle soient supprimées au profit du cabinet.

(1) Barante, *Vie de Royer-Collard*, II, 514.

En 1820, il commence déjà à aller vers l'opposition, sans que sa situation soit nettement tranchée ; il s'abstient de juger, il ne prend pas parti, reste impassible. En 1837, il est entièrement de l'opposition ; il ne souffre pas la plus petite atteinte à la liberté ; la loi sur la non-révélation lui semble pouvoir accorder aux ministres le droit de faire arrêter des membres de l'opposition, sous prétexte qu'ils connaissaient un complot. Il trouve que c'est là une grave violation du droit et il s'y oppose de tout son pouvoir.

§ II. — ROYER-COLLARD ET LA LIBERTÉ RELIGIEUSE

La liberté religieuse comprend la liberté de conscience et la liberté des cultes ; la première, qui est interne, doit être illimitée ; la seconde, externe, peut être réglementée par mesure de police.

Royer-Collard, qui fut, nous l'avons dit dans notre introduction, un chrétien convaincu, d'une piété rigide et austère, était partisan absolu de la liberté de conscience. Il la veut pleine et entière ; étant ennemi de la tyrannie, il se rendait compte, fort bien, que de toutes les tyrannies, la plus terrible et la plus difficile à supporter est celle qui pèse sur les esprits pour leur imposer des croyances ou leur en arracher.

En ce qui concerne la liberté du culte, il devait

être plus autoritaire. Nulle part, on ne trouve, dans ses discours, une atteinte quelconque, il est vrai, à cette liberté, et rien dans sa vie publique ne nous autorise à ne pas le croire partisan de l'entière égalité pour toutes les confessions. Mais nous nous appuyons pour porter sur lui ce jugement, sur sa vie privée tout entière, sur ses préférences, sur l'intransigeance avec laquelle il tâchait de faire prévaloir ses convictions. De même que nous le montrerons plus loin adversaire de la liberté d'enseignement, de même nous le croyons sinon ennemi, du moins opposé, jusqu'à un certain point, à une entière liberté des cultes.

Dès le 26 Messidor an V (14 juillet 1797), Royer-Collard eut à soutenir la liberté de conscience. A ce moment, les églises avaient été mises en vente, les prêtres avaient été poursuivis et un assez grand nombre avait péri dans la tourmente révolutionnaire, d'autres avaient été déportés, et enfin, ceux qui restaient avaient été obligés de disparaître. Le culte catholique était interdit. Mais, d'un autre côté, l'époque de la Terreur était passée, le calme commençait à naître, et avec lui, les besoins religieux reparaissaient. De tous côtés, des pétitions se signaient pour obtenir le rétablissement du culte catholique. Camille Jordan, collègue de Royer-Collard au conseil des Cinq-Cents, se fit l'interprète d'une grande partie de la nation et proposa une loi qui rétablissait la liberté des cultes. Royer-Collard prit la défense de ce projet.

Il commence par citer l'article 354 de la Constitution : « Nul ne peut être empêché d'exercer, en se conformant aux lois, le culte qu'il a choisi.— Nul ne peut être forcé de contribuer aux dépenses d'un culte. La République n'en salarie aucun. » Puis, il constate que la constitution française provient surtout de la constitution américaine. Mais quelle différence entre les deux pays, au point de vue religieux tout au moins. Là-bas, une quantité de sectes rivales ; ici, trois religions seulement, qui se partagent vingt-six millions d'hommes, « et dans ce partage excessivement inégal, la religion catholique rallie sous ses antiques bannières, les sept huitièmes des Français » (1). Cette religion est profondément enracinée dans le cœur de chaque citoyen et dans l'âme des foules. Elle fait tellement partie intégrante du patrimoine moral qui se transmet de génération en génération, que nul ne pourrait l'arracher du sol français. Nul ne le pourrait parce que, d'abord, la religion, le besoin de croire est inné chez l'homme, et ensuite, parce que de toutes les religions, c'est la religion catholique qui est le meilleur soutien pour la morale, le meilleur mentor des sociétés. D'ailleurs, le gouvernement l'essayerait-il, cette tentative insensée, qu'il serait lui-même vaincu bientôt, « sinon par la violence insurrectionnelle, au moins, par l'effet plus lent,

(1) Barante, *Vie de Royer-Collard*, I, 31.

mais plus sûr, des mécontentements publics » (1).

Ainsi, le gouvernement ne doit ni ne peut anéantir la religion chrétienne en France, quelle doit être, dès lors, sa conduite vis-à-vis d'elle ? « C'est une nécessité consacrée par l'expérience, que toutes les fois qu'il existe dans un Etat une religion qui est celle du plus grand nombre, il faut, ou que le gouvernement contracte avec elle une alliance fondée sur l'intérêt d'un appui réciproque, ou qu'il la détruise, ou qu'il coure le risque d'être détruit par elle. » (2) Il ne reste donc à la République qu'une solution : c'est de s'allier avec la religion catholique. Ainsi, Royer-Collard, dans ce dilemme, nous montre toute sa pensée sur les rôles que doivent tenir vis-à-vis l'un de l'autre l'Eglise et l'Etat : alliés ou ennemis, il n'y a pas de milieu. Il faut se soutenir ou se combattre, la neutralité est impossible. En cas de séparation des Eglises et de l'Etat, ou bien les religions ne pourront pas vivre par leurs propres ressources et alors l'Etat les étouffera, ou bien elles subsisteront et emploieront leurs forces à renverser le gouvernement. Voilà, nettement établi, comment Royer-Collard envisageait la question de la séparation, qui, en l'an V, autant que jamais, était une question d'actualité. Mais le conseil des Cinq-Cents redoutait, si l'on pactisait avec la religion, la main-mise du clergé

(1) Barante, *Vie politique de Royer-Collard*, I, 31.

(2) *Ibid.*

sur les affaires publiques. L'ingérence cléricale était déjà redoutée ! Et Royer-Collard tâche de tranquilliser les alarmes éveillées au cœur des représentants : l'esprit du catholicisme est essentiellement celui de la soumission au gouvernement civil. Il est actuellement trop affaibli pour pouvoir être intolérant et exclusif. Ses dogmes sont attaqués, il a perdu ses pontifes, il est trop faible pour méditer des conquêtes.

Et quel triste sort que celui des ministres du culte catholique ! Où est l'antique clergé formant une classe puissante, ayant des revenus considérables, et dont l'avis avait du poids dans les décisions du gouvernement ? Des mendiants, des prisonniers, des exilés, des cadavres, voilà ce que la Révolution a fait des prêtres. Et l'on parle de leur puissance ! Mais « l'humanité, la justice, la constitution, l'opinion publique », se sont alliés pour demander le retour des ministres du culte. Et si on leur accorde leur retour, ils ne reviendront pas en ennemis, en adversaires, en aigris, mais ils envisageront « comme un bienfait, la simple cessation de leurs maux ; et ce bienfait, ils le payeront de toute leur reconnaissance » (1).

Doit-on, en les rappelant, exiger d'eux une promesse de soumission au gouvernement républicain, avant de leur permettre l'exercice public de leurs

(1) Barante, *Vie de Royer-Collard*, I, 38.

fonctions ? Royer-Collard ne le pense pas, parce que si le clergé abhorre le gouvernement révolutionnaire, il ne hait point le régime républicain.

Voilà le seul discours qu'ait prononcé Royer-Collard au conseil des Cinq-Cents. On voit que c'était un véritable plaidoyer pour la religion catholique. En demandant la liberté de conscience et la liberté de culte, il ne se place pas à un point de vue général, mais à un point de vue particulier. Il ne vise que la liberté du culte catholique, non la liberté des cultes en général. Il est bien évident que la religion catholique était la plus attaquée ; mais son discours aurait été plus intéressant s'il avait été étayé de doctrine pure au lieu d'être seulement basé sur les préférences religieuses de l'auteur.

Pendant près de vingt-cinq ans, Royer-Collard n'eut pas à soutenir la liberté religieuse, et il nous faut arriver en 1821 pour trouver une allusion à la liberté de conscience et de culte. Sous le titre modeste de *pensions ecclésiastiques*, le ministère présenta une loi qui bouleversait la situation établie par le concordat de 1801. C'était un acheminement vers la tentative de concordat de 1817, tentative qui avait échoué, mais sur laquelle les ultras comp- taient toujours. De Bonald, qui était le rapporteur de la commission chargée d'étudier le projet, développa ses conclusions avec violence, déplorant que « le gouvernement reçoive en impôts et dépense en salaires, ce que la religion avait en propriétés

et donnait en aumônes » (1). Il se félicitait de cette « loi religieuse », qui donnait au roi le droit de créer des évêchés où il voudrait et tant qu'il voudrait. Ainsi, la religion serait bien mieux défendue.

Royer-Collard lui répondit ; il fit observer que le projet de loi embrassait tout l'établissement du clergé catholique. Ce n'est pas le moment d'essayer un remaniement aussi grand et aussi difficile. De plus, le projet de loi, plein d'un beau zèle, sert mal la religion et lui ferait plus de tort qu'il ne l'aiderait. Ensuite, la loi n'est pas une « loi religieuse » parce que la religion ne peut tomber sous l'action des pouvoirs politiques ; c'est seulement une loi sur ses ministres. L'Etat a un grand intérêt à ce que la piété soit florissante, car c'est une garantie de l'ordre. Il doit donc faire alliance avec le clergé. « L'alliance dont je parle consiste en ce que, de la mission divine du prêtre, l'Etat fait une magistrature sociale, la plus haute de toutes, puisqu'elle a pour fonction d'enseigner la religion. Le prix de l'alliance, qu'on excuse cette expression nécessaire, est la protection ; la condition, c'est que le prêtre restera dans le temple, et qu'il n'en sortira point pour troubler l'Etat. Voilà la matière de tous les concordats. L'Etat reconnaît et honore tous les ministres de la religion ; il les

(1) *Archives parlementaires*, XXXI, 283,

tire de la condition commune, et les élève au-dessus des soins et des besoins de la vie ; il les soumet, il fait plus, il les engage aux lois, et les contient étroitement dans la dépendance civile. C'est ainsi que par la seule force des choses, et sans préméditation réciproque, quand les ministres de la religion entrent dans l'Etat, tout ce qu'ils gagnent en protection et en dignité, ils le perdent en indépendance. » (1)

Ainsi, la situation des ministres des cultes dans l'Etat, telle que la souhaite Royer-Collard, est très nette : le gouvernement leur prête son appui, il les paye, mais de ce fait, ils deviennent ses fonctionnaires, et par le fait même, lui sont attachés par des liens qu'ils ne peuvent rompre quand ils deviennent gênants. Ce que Royer-Collard dit ici de la religion catholique, le pensait-il de toutes les autres sectes ? Nous le croyons ; quel que soit le prêtre, quelle que soit la religion qu'il enseigne, il ne doit pas sortir de son temple, s'il est fonctionnaire. Voilà, croyons-nous, la formule de Royer-Collard sur la conduite à tenir par les ministres des cultes. Une fois que l'on a le prêtre-fonctionnaire, les formes du culte s'adaptent à l'ordre social ; le gouvernement ecclésiastique « s'adapte aux besoins et aux territoires qui lui sont indiqués. Il peut aller et il va jusqu'à soumettre le choix de ses

(1) *Archives parlementaires*, XXXI, 442.

chefs à la désignation des pouvoirs temporels ; et quand tout est ainsi réglé, il n'y peut rien changer... Rien de ce qu'il ferait seul et à l'insu de l'Etat, n'entrerait dans l'Etat. » (1)

Jadis, le clergé, ordre puissant, propriétaire d'une partie du territoire, était sans cesse réprimé par la juridiction civile, « et contrôlé jusque dans la dispensation des choses saintes ». Mais, depuis la Révolution, les choses ont changé : « La liberté de conscience est irrévocablement établie par la Charte ; la religion catholique a cessé d'être exclusive ; elle n'est pas même dominante... La condition de ses ministres commande à la fois beaucoup de respect et beaucoup d'attention. Ce qu'ils ont été, ils ne le sont plus ; avec les richesses accumulées par la piété des siècles, ils ont perdu la vie politique, qui a son principe dans la propriété... La condition des ministres de la religion catholique est nouvelle, surtout en ce qu'ils sont placés, à l'égard des cultes chrétiens, sous la loi de l'égalité ; à l'égard de la société, sous la loi de la liberté de conscience. » (2)

On voit qu'ici le libéralisme de Royer-Collard est grand : il place toutes les religions sur le même pied et tous les prêtres sur un rang d'égalité. Il reconnaît que, depuis 1789, les privilèges ont disparu et qu'ils ne doivent pas renaître. Aussi

(1) *Archives parlementaires*, XXXI, 442.

(2) *Ibid.*, 442 et sqq.

est-il opposé au concordat, ou plutôt à l'essai de concordat de 1817, qui biffait d'un trait de plume trente ans d'histoire.

Mais, si nous nous permettons une critique vis-à-vis de Royer-Collard, et si un soupçon vient effleurer notre esprit, nous dirons que cette belle égalité entre les divers cultes, qu'il proclamait volontiers, il la voyait assez volontiers platonique. La religion catholique, la sienne, n'était pas attaquée; elle reparaissait, au contraire, après des périodes troublées, et elle semblait devoir augmenter de jour en jour. Royer-Collard avait d'autant plus beau jeu pour demander l'égalité pour les autres religions, qu'il ne craignait pas leur concurrence redoutable. Mais, s'il avait vu sa religion battue par une autre secte rivale, s'il avait vu l'esprit religieux se perdre de jour en jour, aurait-il eu la même tendance ? Il est permis d'en douter, et nous usons de cette faculté.

Le 12 avril 1825, Royer-Collard prit la parole sur la loi du sacrilège. Cette loi était le triomphe des ultras ; elle était faite, non dans un but de justice, mais dans un but de politique. Le sacrilège y était puni eu égard à la faute religieuse, non eu égard à la faute sociale. C'est le contraire qui aurait dû avoir lieu : « Dans une législation conforme à la politique religieuse, le sacrilège, l'atteinte à la liberté et à l'exercice des cultes, le vol ou la destruction d'objets religieux, ne doit être puni qu'à raison du trouble social qu'il cause et non à raison

de sa gravité au point de vue du dogme. La loi civile doit punir le crime, elle doit ignorer le péché. En se plaçant même au point de vue religieux, il y a quelque présomption de la part du législateur à prêter à Dieu le secours de sa force. » (1)

Mais ces excellents arguments ne pouvaient prévaloir dans la Chambre de 1825. La passion politique y parlait trop haut, et le projet de loi, qui était signé du ministère, aurait pu être contresigné de la Congrégation. Bonald l'avait soutenu à la Chambre des Pairs, et il était allé jusqu'à déclarer que condamner le sacrilège à mort n'était « que le renvoyer devant son juge naturel » (2). Broglie avait, au contraire, attaqué le projet, en montrant très nettement que le sacrilège n'est sacrilège que pour un catholique qui a la foi ; pour un individu qui ne croit pas à la présence réelle, il n'y a que vol, et le crime ne doit être puni que comme tel (3).

Royer-Collard, quand le projet vint devant la Chambre s'y montra très opposé. D'abord, les pénalités, extrêmement sévères (poing coupé et tête tranchée, dans le cas le plus grave), choquaient son âme de libéral. Certes, il reconnaissait que le sacrilège était un des crimes les plus graves, mais

(1) Barthélemy, *Le Pouvoir constituant sous la Restauration et la Monarchie de Juillet*.

(2) *Archives parlementaires* XLIV, 131.

(3) *Archives parlementaires*, XLIV, 576.

il estimait aussi que le temporel ne peut empiéter sur le spirituel, même pour les punitions, et que le gouvernement punissant un crime religieux, usurpe une prérogative du pouvoir religieux, qui n'a qu'à punir avec les pénalités que lui fournissent ses canons. La loi de sacrilège fait ainsi revivre l'ancien crime de lèse-majesté divine. On confond l'outrage à Dieu et l'outrage à la société. L'outrage à Dieu ne peut être puni par des institutions humaines ; reste l'outrage à la société, qui ne doit être puni que selon le système du Code pénal : « Aussi longtemps que vous persisterez dans le sacrilège, le crime de lèse-majesté divine est inscrit dans la loi, et, avec ce crime, le dogme de la présence réelle, dont il est l'expression pénale. Ainsi, la loi a une croyance religieuse, et comme elle est souveraine, elle doit être obéie. La vérité, en matière de foi, est son domaine ; elle la sanctionne, s'il en est besoin, par des supplices. Voilà le principe que la loi évoque des ténèbres du Moyen-Age et des monuments barbares de la persécution religieuse. » (1)

Les gouvernements ne doivent pas avoir de religion ; ils ne peuvent « entre les diverses religions qui se professent sur la terre, décider laquelle est la vraie » (2). Royer-Collard demande ici très nettement la neutralité absolue des gou-

(1) *Archives parlementaires*, XLIV, 576.

(2) *Ibid.*

vernements. Car, si un gouvernement professe une doctrine religieuse, et si on admet que c'est là nécessairement la vérité (c'est ce que l'on fait en punissant le sacrilège), il faut admettre que ce qui est vrai en 1825 était faux sous Dioclétien ; que ce qui est vrai en France, est faux aux Antipodes. On arrive à l'absurdité. Si le gouvernement vient s'immiscer dans les crimes religieux, pour quoi ne punir que le sacrilège, et non l'hérésie et le blasphème ?

On accuse la Charte d'être athée, parce que dans le grave conflit des religions, elle ne prend pas parti. Mais elle n'est pas athée, elle est neutre. Elle n'est même pas neutre, elle est incompétente. Elle honore particulièrement la religion chrétienne, parce que c'est la religion de la majorité des Français et que c'est celle aussi du roi, mais elle ne peut pas proclamer que c'est la seule vraie. Elle protège également toutes les autres religions.

Royer-Collard, en terminant son discours, fit une véritable profession de foi : « J'ai voulu marquer, en rompant un long silence, ma vive opposition au principe théocratique, qui menace à la fois la religion et la société, d'autant plus odieux que ce ne sont pas, comme aux jours de la barbarie et de l'ignorance, les fureurs sincères d'un zèle trop ardent qui rallument cette torche. La théocratie de notre temps est moins religieuse que politique ; elle fait partie de ce système de réaction universelle

qui nous emporte ; ce qui la recommande, c'est qu'elle a un aspect contre-révolutionnaire. » (1)

C'est là toute la doctrine de Royer-Collard.

Et si nous résumons maintenant son opinion sur la liberté religieuse, nous dirons que ce qu'il voulait avant tout, c'était la séparation du spirituel et du temporel, du religieux et du politique. Le gouvernement doit garder une attitude impartiale entre les diverses croyances. Il doit être neutre avant tout. Tous les cultes doivent être également soutenus par lui, et il doit éviter de montrer ses préférences. Il devrait même, et ce serait le rêve le plus souhaitable, ne pas en avoir. Etre neutre pour être impartial, voilà ce que l'on doit souhaiter.

§ III. — ROYER-COLLARD ET LA LIBERTÉ D'ENSEIGNEMENT

La liberté d'enseignement est parmi les libertés, une des plus discutées. Dans ce problème, deux questions sont posées : 1° L'Etat doit-il s'occuper de l'instruction ? 2° Doit-il s'en occuper *seul* ?

Pour la première question, l'Etat doit-il s'occuper de l'enseignement, une réponse affirmative semble inévitable ; l'enfant deviendra citoyen, il fera partie activement de l'Etat, il est membre

(1) *Archives parlementaires*, XLIV, 578.

de la société ; il est donc indispensable que cet Etat, que cette société ne se désintéressent pas des générations futures qui doivent les faire vivre. Royer-Collard, après tant d'autres, soutint cette théorie, et c'est à peu près ce qu'il disait dès le début de la première Restauration : il rédigea le préambule de l'ordonnance réformant le système impérial d'instruction publique : « Nous avons senti, disait-il, la nécessité de corriger ces institutions, et de rappeler l'éducation nationale à son véritable objet, qui est de propager les bonnes doctrines, et de former des hommes qui, par leurs lumières et par leurs vertus, puissent rendre à la société, les utiles leçons et les sages exemples qu'ils auront reçus de leurs maîtres. » (1)

A ce moment, il est opposé au régime de l'Université, tel que Napoléon l'avait organisé, c'est-à-dire au régime de centralisation, et l'ordonnance, rédigée par Royer-Collard, décentralisait l'Université ; mais, sur ces entrefaites, Napoléon débarquait au golfe Jouan, et l'ordonnance ne fut pas exécutée.

Lors de la Seconde Restauration, l'Université continua à exister comme par le passé, avec la seule différence que le grand-maître était remplacé par une commission présidée par Royer-Collard.

En 1817, lors de la discussion du budget, l'ex-

(1) Barante, *Vie de Royer-Collard*, I, 151.

trême droite tenta de rétablir l'ancien système d'instruction, confié aux religieux ; et l'on entendit à la tribune tous les orateurs des ultras, Marcellus, Castelbajac, Villèle, Corbière, reprocher à l'Université « de ne pas avoir la confiance des pères de famille », et tous demandèrent une réorganisation des méthodes d'enseignement, en France.

C'était un coup droit pour Royer-Collard, qui était en somme, sans en avoir le titre, grand-maître de l'Université. Il se défendit, et, comme toujours, il éleva la question. Il définit le système d'instruction tel qu'il existait, et fit valoir les droits de l'Etat : « L'Université n'est autre chose que le gouvernement appliqué à la direction universelle de l'instruction publique, aux collèges des villes comme à ceux de l'Etat, aux institutions particulières comme aux collèges ; aux écoles de campagne comme aux facultés de théologie, de droit et de médecine. *L'Université a été élevée sur cette base fondamentale, que l'instruction et l'éducation publiques appartiennent à l'Etat*, et sont sous la direction supérieure du Roi. Il faut renverser cette maxime ou en respecter les conséquences ; et pour la renverser, il faut l'attaquer de front ; il faut prouver que l'instruction publique, et avec elle les doctrines religieuses, philosophiques, politiques, qui en sont l'âme, sont hors des intérêts généraux de la société, qu'elles entrent naturellement dans le commerce comme les besoins privés, qu'elles appartiennent à l'industrie, comme la fabrication des

étoffes, ou bien, peut-être, qu'elles forment l'apanage indépendant de quelque puissance particulière qui aurait le privilège de donner des lois à la puissance publique. » (1)

On voit combien Royer-Collard était opposé à la liberté d'enseignement. Pour soutenir sa théorie du monopole, quel argument emploie-t-il ? Uniquement celui-ci, que l'on retrouve dans tous les discours, à toutes les époques de l'Histoire où l'on attaque la liberté d'enseignement, à savoir : que l'instruction et l'éducation sont choses trop précieuses pour les laisser vendre et acheter sans en réglementer le commerce. La liberté d'enseignement ne pourra exister, disent les partisans du monopole, que lorsqu'on admettra que la religion, la morale, sont choses dont on peut trafiquer comme de n'importe quelle denrée. Evidemment, c'est un argument à peu près irréfutable, et aussi ne s'y essaie-t-on guère. On répond seulement, et c'est ce que faisaient déjà les ultras en 1817, en opposant « les droits du père » à ceux de l'Etat.

Mais à ce moment, ainsi que le fait remarquer Duvergier de Hauranne, « l'idée d'une conciliation entre le droit des pères de familles et le droit de l'Etat n'était pas encore née et il s'agissait pour les uns de détruire l'Université, pour les autres, de la maintenir telle que Napoléon l'avait

(1) *Archives parlementaires*, XIX, 152.

créée » (1). En effet, on ne trouve que ces deux opinions en présence : les uns, comme Royer-Collard, disaient : « L'Université a le monopole de l'éducation, à peu près comme les tribunaux ont le monopole de la justice, ou l'armée celui de la force publique. » (2) Les autres, au contraire, voulaient supprimer entièrement l'Université pour la réorganiser en laissant toute liberté aux pères de famille et sans que le gouvernement puisse intervenir dans des méthodes d'instruction qui lui paraîtraient défectueuses. Personne n'avait l'idée d'organiser un système mixte, laissant aux parents la liberté de choisir la méthode qu'ils préféreraient, et accordant à l'Université le droit de surveiller et de vérifier les moyens employés dans les divers établissements.

Pourquoi Royer-Collard soutenait-il le monopole ? Pourquoi était-il opposé à la liberté d'enseignement ? D'abord (croyons à sa bonne foi), il pouvait être persuadé de la solidité de son argument tiré de ce que la morale et l'instruction ne sont pas dans le commerce. Mais aussi, il faut bien dire ceci : ses doctrines lui furent souvent dictées par les circonstances ; or, en 1817, date à laquelle le discours cité précédemment fut prononcé, il était partisan du ministère ; à ce moment, Barante nous

(1) Duvergier de Hauranné, *Histoire du Gouvernement parlementaire*, IV, 123.

(2) *Archives parlementaires*, XIX, 152.

le dit, « il était dans une disposition d'optimisme ; il avait repris bonne espérance pour la Restauration » (1). Le parti modéré était encore au pouvoir, il trouvait donc naturel de soutenir le monopole de l'enseignement, qui permettait de préparer les générations futures pour un gouvernement comme il le voulait. De plus, il savait que l'instruction et la façon dont on dirige la jeunesse ont une influence prépondérante sur la politique de l'avenir. Or, les catholiques étaient au pouvoir ; on sortait à peine de la Révolution et de l'Empire, il était bon de préparer des générations de royalistes pondérés, aimant le calme et d'en faire de fermes soutiens de la Religion et de la Légimité.

Mais, si son parti avait été en minorité, si le Gouvernement n'avait pas partagé ses idées, il est bien probable qu'il n'aurait pas soutenu la théorie du monopole, et qu'il aurait défendu la liberté. C'est ce que dit M. Barthélemy : « Les partis se disputent aujourd'hui certains grands hommes morts, qu'ils combattaient pendant qu'ils étaient vivants. Nous ne voudrions pas retomber dans ce travers. Ce qu'on sait des idées de Royer-Collard sur les questions sociales et religieuses, sur son changement d'attitude quand ses idées ne furent plus représentées au pouvoir, permet d'affirmer sans crainte d'erreur, qu'il serait aujourd'hui par-

(1) Barante, *Vie de Royer-Collard*, I, 307.

tisan de la liberté. » Et M. Barthélemy cite un fait qui montre combien, à ce moment, Royer-Collard était opposé à la liberté de penser : « Lorsqu'il était à la tête de l'instruction publique, il fit appeler Jouffroy, qui avait parlé librement du christianisme : « Il était là, Monsieur, et je l'ai fait pleurer », racontait-il plus tard, à Sainte-Beuve. » (1)

En janvier 1818, dans la loi du recrutement, la droite proposa un amendement tendant à exempter du service militaire les Frères des Ecoles chrétiennes. Or, de tout le personnel enseignant, il n'y avait d'exemptés que les élèves de l'Ecole normale supérieure, qui se destinaient à l'enseignement supérieur. Royer-Collard prit la parole, non pour combattre l'amendement, dit-il, mais pour mettre sur le pied d'égalité les autres membres du personnel enseignant, et il proposa la rédaction suivante, après l'alinéa concernant les élèves des écoles normales : « Seront également dispensés, les autres membres de l'instruction publique, lorsqu'ils auront contracté envers le Conseil supérieur de l'Instruction publique l'engagement de servir pendant dix ans. Cette disposition est applicable aux Frères des Ecoles chrétiennes. » (2)

Le *Moniteur* ajoute : « La plus vive opposition se manifeste à droite contre cette rédaction. » Si

(1) Barthélemy, *Introduction du régime parlementaire en France*, page 189, en note.

(2) *Archives parlementaires*, XX, 552.

Royer-Collard voulait accorder cette exemption à tous les membres de l'instruction publique, la raison en est facilement visible ; c'est qu'il ne voulait pas accorder une situation privilégiée aux Frères des Ecoles chrétiennes, « qui se sont engagés à certaines pratiques et à l'obéissance envers des supérieurs que la loi ne connaît pas ». S'ils sont exemptés, « ils ne peuvent l'être que comme personnes vouées à un service public, sous l'autorité des chefs de service ». Et, dès lors, toutes les personnes, religieuses ou non, qui se trouvent dans les mêmes conditions, doivent bénéficier de la même exemption.

Cette discussion montre à la fois les désirs de la droite et ceux de Royer-Collard. Les ultras auraient voulu créer une classe privilégiée en accordant aux membres religieux de l'instruction publique, des facultés qui auraient été refusées aux membres laïques. Royer-Collard s'insurgeait contre de telles prétentions, et sa bonne foi l'obligeait à dénier ce privilège à certains. Il le voulait pour tous ou pour personne ; avant tout, l'égalité.

Cette même bonne foi reparut lors de la discussion sur les pétitions adressées par certains pasteurs protestants. Ils demandaient que l'on créât des collèges spéciaux pour l'instruction des élèves de leur religion. Royer-Collard combattit cette prétention, en faisant valoir d'abord que c'était une injure gratuitement adressée à l'Université ; elle se tient dans une neutralité absolue, et n'est

pas plus partisan d'une confession religieuse que d'une autre ; dans les villes où il y a beaucoup de protestants, Nîmes, Colmar, Montbéliard, il y a dans les collèges royaux des professeurs protestants, et « l'autorité qui dirige l'instruction combine ses choix de manière à satisfaire tous les intérêts » (1). Ensuite, créer des collèges protestants à côté des collèges catholiques serait de la mauvaise politique. Cela augmenterait les haines inter-confessionnelles. Le plus grand bien à souhaiter, c'est la paix entre les religions et les partis ; ce serait le sûr moyen d'éterniser les rivalités et les haines.

Ce qui est intéressant à noter, ici, c'est que, tout en confirmant que la plus grande équité règne dans l'âme des membres du comité directeur de l'instruction publique, et que le seul souci du bien de la nation dicte ses choix (et il vaut mieux le croire, quoique en politique, l'intégrité morale soit rare à ce point, Royer-Collard n'admettait pas, pourtant, la création de collèges spéciaux. Evidemment, ses arguments sont loin d'être sans valeur, mais bien certainement, il n'allait pas au fond de sa pensée, et ce qu'il ne disait pas, c'est que la création de collèges protestants ne manquerait pas de diminuer le nombre des élèves des collèges ordinaires, que les élèves qui changeraient d'éta-

(1) *Archives parlementaires*, 15 février 1819.

blissement échapperaient, par là-même, à l'instruction que l'on y donnait. Et c'est un fait acquis à l'histoire que, si le monopole de l'enseignement existait sous la Restauration, c'était surtout pour des motifs politiques, et en cela Louis XVIII et Charles X ne faisaient que suivre l'exemple donné par Napoléon. Ce but était d'ailleurs bien peu caché, et on en retrouve à peu près l'aveu dans un discours prononcé par Royer-Collard lui-même, le 17 août 1819, à propos d'une distribution des prix : « Les sociétés veulent transmettre la religion, les mœurs, les vérités et les connaissances qu'elles possèdent ; c'est par là qu'elles se perpétuent à travers les siècles. L'éducation publique est surtout chargée de cette transmission fidèle, *sous l'autorité du magistrat suprême*, et sous les yeux vigilants des citoyens. » (1)

La querelle entre l'enseignement laïque et l'enseignement religieux commença dès que l'on eût organisé en France ce que l'on appela l'enseignement mutuel ; les établissements de ce genre étaient dirigés par un personnel laïque, et ils étaient très attaqués par les membres de la droite à la Chambre. Un député de la gauche, Alexandre de Laborde, protesta à la tribune contre les agissements du clergé qui, dit-il, s'efforce de battre en brèche, par tous les moyens en son pouvoir, la méthode d'enseignement mutuel : « On travaille

(1) Barante, *Vie de Royer-Collard*, I, 503.

à l'anéantir pour complaire à la direction centrale du clergé, qui domine aujourd'hui toutes les branches de l'ordre social. » (1) Corbière, qui était ministre de l'Intérieur, vint lui répondre, et sa réponse n'était que celle de la Congrégation : la méthode de l'enseignement mutuel, qui n'a rien d'irrégulier en soi, disait-il, ne peut être appelée à se développer tant que ses maîtres feront profession d'irrégion, et quoi d'étonnant, dès lors, que le clergé blâme, sinon la méthode, du moins ceux qui l'emploient.

Royer-Collard lui répondit et défendit l'enseignement mutuel : ce n'est pas à la méthode elle-même qu'on en veut, elle est soumise à la puissance publique, et si on dit qu'elle est réprouvée par le clergé, à cela il faut répondre que « les ministres de la religion sont les juges du dogme, les maîtres de la morale ; mais gardons-nous de croire qu'ils soient les juges de nos méthodes d'enseignement. Le Gouvernement ne doit pas se prêter à cette usurpation » (2). Si on accuse l'esprit de parti de s'être emparé de l'enseignement mutuel, on peut répondre que si l'un des partis s'en est emparé, l'autre l'a combattu, et qu'ainsi les torts sont les mêmes des deux côtés ; on ne doit pas faire d'une méthode d'enseignement un moyen de combat. L'administration s'est toujours montrée équitable

(1) *Archives parlementaires*, XXXVII, 658.

(2) *Ibid.*, XXXVII, 660.

entre les deux enseignements, montrant même faveur et même protection aux deux systèmes.

En somme, Royer-Collard (il ne le montra jamais mieux que dans cette discussion) est toujours opposé à la main-mise du clergé sur l'instruction publique. Il est partisan du monopole de l'enseignement, parce que son parti est au pouvoir, qu'il est longtemps président du conseil de l'instruction publique, et que, après qu'il a eu abandonné ces fonctions, le conseil a échappé à l'emprise des ultras. Ceux-ci auraient voulu d'abord obtenir la liberté d'enseignement et organiser des collèges religieux, à l'époque où ils n'avaient pas la majorité. Mais quand ils furent les maîtres, ils auraient voulu, au contraire, monopoliser encore davantage l'enseignement pour le confier uniquement au clergé. Et c'est, d'ailleurs, l'éternelle politique de tous les partis dans tous les temps ; demander la liberté d'enseignement quand on n'est pas au pouvoir, et soutenir le monopole quand on y est. Royer-Collard est opposé à la liberté, parce qu'il redoute le clergé, mais il ne craignait guère les libéraux, car il était impossible à ce moment de se douter que c'est vers ce côté que tournerait le pouvoir dans l'avenir.

Quand arriva la Révolution de Juillet, la Charte de 1830 (article 69, § 8) promit une loi sur la liberté d'enseignement. Mais la promesse ne fut jamais entièrement tenue, et la loi du 28 juin 1833 sur la question, n'accorda qu'une liberté relative à l'enseignement primaire. L'enseignement secondaire

et l'enseignement supérieur restaient sous le régime du monopole. Royer-Collard, désabusé de la vie politique, ne prit aucune part à la discussion. Il resta muet, et cela nous montre bien jusqu'à quel point il avait peu de goût à ce moment pour les choses publiques. Il s'était toujours beaucoup occupé de l'instruction ; en 1833, il ne s'intéresse même plus à elle ; le gouvernement et la France sont bouleversés, son parti n'existe plus, que lui importerait monopole ou liberté ?

§ IV. — ROYER-COLLARD ET LA LIBERTÉ DE LA PRESSE

De la liberté de penser découle le droit de communiquer librement ses idées. C'est un devoir pour tout homme de bonne foi d'essayer de faire partager à autrui ses convictions. On ne peut donc restreindre ce droit de libre communication qu'en ce qu'il pourrait gêner la liberté des autres individus ou tendre à renverser l'ordre établi. C'est ce que disait, d'ailleurs, la Déclaration des Droits de 1789, en son article 11 : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme ; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi. » C'est encore ce que disait plus succincte-

ment la Charte de 1814, en son article 8: « Les Français ont le droit de publier et de faire imprimer leurs opinions, en se conformant aux lois qui doivent réprimer les abus de cette liberté. » Il découlait donc de cet article, comme le fait remarquer M. Barthélemy (1), qu'un régime de prévention prohibitive ne pouvait être établi. Pourtant, la loi du 21 octobre 1814 établit la censure préalable pour les journaux et les écrits de moins de 20 feuilles. Mais cette loi devait cesser de plein droit à la fin de la session de 1816, et, dès lors, « ce n'était pas une modification de la Charte, mais une simple suspension de ses promesses » (2).

Royer-Collard, au moment où cette loi fut votée, n'était pas encore entré dans la carrière politique. Mais, bien certainement, il considérait cette loi comme une mesure de circonstance, imposée par la violence des partis et le manque de sûreté. Le gouvernement n'avait pas, à ce moment, des assurances de stabilité, et la loi de 1814 fut surtout appréciée comme une garantie du calme nécessaire à tout régime à son début.

C'est du moins l'opinion que professa Royer-Collard lorsque le 7 décembre 1816, le ministre de la police proposa un projet de loi destiné à rem-

(1) *Du pouvoir constituant sous la Restauration et la Monarchie de Juillet.*

(2) *Ibid.*

placer la loi de 1814, qui était arrivée à expiration. Ce projet, qui était combattu avec acharnement par la droite, décidait que les journaux et écrits périodiques ne pouvaient paraître qu'avec l'autorisation du roi, La Bourdonnaye et Castelbajac vinrent défendre la liberté de la presse et ils déplochèrent que cette force puissante des journaux soit entre les seules mains des ministres. Il faut se souvenir qu'à ce moment les ultras étaient fort éloignés des ministres et du roi lui-même ; Royer-Collard, au contraire, était très proche des idées qui étaient celles des membres du pouvoir exécutif. Il vint donc à leur secours, et descendant des hauteurs où il se plaçait d'ordinaire pour parler, il ne fit pas découler la nécessité de la loi d'une théorie, mais du fait qu'étant données les circonstances, des mesures sévères pourraient seules assurer le salut de la légitimité.

Il fit valoir, d'abord, que les journaux ne sont pas « les organes d'opinions individuelles et isolées ; mais que, dirigés par les partis qui s'en emparent, voués à leurs intérêts, instruments de leur politique, théâtres de leurs combats, leur liberté n'est, en réalité, que la liberté des partis déchaînés. » (1) Et de là, Royer-Collard conclut que les journaux doivent *toujours* être soumis à une répression spéciale, et que dans certaines circonstan-

(1) *Archives parlementaires*, XVIII, 332.

ces, il importe de suspendre la liberté des journaux, sans pour cela suspendre la liberté de la presse. Au début de 1817, époque à laquelle parlait Royer-Collard, est-on dans de telles circonstances ? Il le croit : « Les circonstances ! quel mot, Messieurs ! qu'il est facile d'en abuser, mais qu'il est dangereux aussi de vouloir se soustraire à leur empire, qui, pour les nations comme pour les particuliers, est celui de la nécessité ! » Pour que l'on soit en droit de suspendre la liberté des journaux, il faut que les partis s'en servent « pour mettre en péril les institutions elles-mêmes, la légitimité et la Charte. » Or, telle est la situation en France. Et, dans un mouvement oratoire des plus pathétiques, Royer-Collard nous montre les partis, armés des journaux, se précipiter les uns contre les autres, et semer la ruine et l'épouvante dans le pays tout entier. Les journaux sont des armes redoutables, et il importe, pour la sécurité de l'Etat et de la Nation toute entière, qu'on les interdise pour quelque temps.

On peut objecter que si le gouvernement a le privilège de s'en servir seul, il s'en servira pour attaquer les partis qui lui seront opposés et qui ne pourront se défendre par les mêmes armes. Mais il faudrait admettre, pour cela, que le gouvernement est le gouvernement d'un parti. Or, nous savons qu'à ce moment, Royer-Collard n'admettait pas que le ministère soit le ministère d'une ma-
jo-

rité, il soutient qu'il ne peut y avoir comme ministres que des ministres du Roi.

De même qu'on a voté des restrictions temporaires à la liberté individuelle, de même on doit voter de semblables restrictions à la liberté de la presse.

Au 1^{er} janvier 1818, si une nouvelle loi sur la presse périodique n'avait pas paru, les journaux devaient être libres ; à cette date, la liberté de la presse devait être rétablie intégralement. Mais dès le début du mois de décembre, Pasquier présenta, à la Chambre des députés, un projet sur la question. Les délits de presse étaient considérés comme des provocations à des crimes ou à des délits punis par le Code, et ils étaient jugés selon le droit commun : la provocation à des délits, par les tribunaux ; la provocation à des crimes, par la Cour d'assises. La loi était faite pour trois ans.

Les ultras demandaient la liberté de presse dans son intégralité. Les libéraux demandaient le jugement par jury dans tous les cas, si bien que le projet risquait fort de ne pas passer.

La commission chargée d'étudier la loi sur la presse, restreignit à un an la durée de la loi, et elle établit, sans prendre position elle-même, les avis qui avaient été émis au sujet du jury : les ultras avaient demandé un jury spécial, composé de magistrats, d'hommes de lettres et des plus imposés de la commune ; les libéraux demandaient le jury ordinaire ; le ministère désirait que l'on soit jugé par les juridictions ordinaires.

La discussion fut longue et pénible, tous les orateurs de la Chambre, tous les leaders des partis, prirent la parole. Quand arriva le tour de Royer-Collard, il commença par défendre la liberté de la presse : « La libre publication des opinions individuelles par la presse, n'est pas seulement la condition de la liberté politique, mais elle est le principe nécessaire de cette liberté. » (1) Mais, de cette liberté, on peut mésuser, il faut en réprimer les abus. Là est la difficulté : réprimer l'abus en laissant intact l'usage.

Pasquier avait dit qu'abuser de la presse contre la société, c'était « publier des ouvrages dangereux ou nuisibles » (2). Mais quel sera le critérium pour juger du danger qu'il peut y avoir à publier une œuvre ? Comment décidera-t-on que tel ouvrage est nuisible, et tel autre excellent ? Il n'y a pas, à l'avance, de pensées nuisibles, d'écrits dangereux. Telle idée qui est mauvaise à telle époque, dans telles circonstances, pourra être excellente dans un autre temps et dans d'autres circonstances.

Si l'on dit seulement que « doit être punie la provocation directe, soit au renversement du Gouvernement, soit à la désobéissance au Roi et à la Charte », c'est une demi-mesure, un filet à larges mailles qui laisse échapper presque tout ce qu'il y

(1) *Archives parlementaires*, XX, 4.

(2) *Ibid.*, XX, 89.

a de dangereux dans ce genre d'abus. « Un gouvernement qui n'aurait de garantie que contre la provocation directe, resterait exposé sans défense aux traits les plus perçants et les plus redoutables de la presse. » (1) La provocation directe punie ne suffit pas pour assurer la sécurité du Gouvernement. Il faut encore réprimer la provocation indirecte, ce que les lois anglaises appellent la *tendance*. Mais alors quelle porte ouverte à l'arbitraire ! Comment appréciera-t-on et qui appréciera s'il y a provocation ? « Ce qui est évident, d'abord, c'est que, dans la provocation indirecte, la provocation, je dis la *provocation* seulement, n'est pas écrite ; si elle était écrite, elle serait directe. Bien plus, elle ne se conclut pas des paroles de l'auteur ; si elle était une conclusion rigoureuse et nécessaire, elle serait encore directe. La provocation indirecte ne repose donc, ni sur un fait extérieur, ni sur le raisonnement, c'est-à-dire, Messieurs, qu'elle n'est pas susceptible de preuves. » (2) S'il en est ainsi, et c'est bien la réalité, « la provocation indirecte n'est autre chose qu'une dénomination légale imposée à l'arbitraire. » (3)

On pourrait donc faire ressortir une provocation indirecte de presque tous les ouvrages de

(1) *Archives parlementaires*, XX, 4.

(2) *Ibid.*

(3) *Ibid.*

l'esprit, et la licence de la presse ne peut être réprimée que par des jugements, et non par des lois. On est enserré entre ces deux alternatives : l'arbitraire ou l'impunité. Puisqu'on ne peut accepter l'impunité, il faut retomber dans l'arbitraire.

Si l'on confie cet arbitraire à un pouvoir établi, c'est alors la tyrannie qui est le seul nom qu'on puisse lui donner. Puisqu'on ne peut juger et punir que d'après des faits, qu'il n'y a pas de principes légaux et fixes sur lesquels on puisse s'appuyer, il faut confier le soin de réprimer les abus de la presse à la société elle-même, c'est-à-dire au jury.

Et puisqu'il faut un jury, c'est le jury ordinaire qui est le seul vrai, un jury spécial pour les délits de presse ne serait plus, à proprement parler, un jury. « Des experts ne sont pas plus des jurés que des commissaires ne sont des juges. » (1)

L'argumentation de Royer-Collard était forte, et l'on peut remarquer quel mélange de sévérité et de libéralisme elle contenait : d'un côté, la théorie de la provocation indirecte était fort dangereuse pour la liberté de la presse, qu'elle risquait d'étouffer sans rémission. Car quel est l'ouvrage, même le plus anodin, où l'on ne puisse voir des allusions ? Où ne peut-on trouver, en torturant les tex-

(1) *Archives parlementaires*, XX, 4.

tes, une provocation indirecte ? On peut toujours reprocher à un auteur ses pensées les plus cachées, et les procès de tendances ne sont-ils pas opposés à toutes les libertés ? La liberté de la presse était gravement atteinte, mais avec elle, toutes les autres, et surtout la liberté de penser, la plus sacrée et la plus inviolable de toutes.

A côté de cela, Royer-Collard demandant le jugement par jury, se montrait fort libéral. Le jury est, de toutes les mesures destinées à garantir la liberté, peut-être la plus sérieuse et la plus forte.

L'explication de sa conduite est facile à trouver : Il estimait que les temps n'étaient pas encore assez pacifiés pour accorder aux journaux toute licence, il avait déploré les violences de certains organes des partis. On était à l'époque où *Le Conservateur*, le *Journal des Débats*, et surtout un nouveau venu, le *Drapeau Blanc*, montraient toute la fougue du parti ultra. Du côté opposé, le *Constitutionnel*, le *Courrier Français*, le *Censeur*, ne le cédaient en rien sous le rapport de la violence de langage. Des deux côtés, les passions étaient à leur comble, et effrayaient l'âme calme et tranquille de Royer-Collard ; il appréciait par-dessus tout l'aménité dans la lutte, et espérait la retrouver si on réprimait sévèrement les écarts de la presse.

Mais, opposé à la tyrannie, il ne trouvait de moyen meilleur de l'éviter que de mettre le redoutable pouvoir de juger les intentions de la presse

entre les mains d'une institution toujours de bonne foi, ou présumée telle : le jury.

A la session suivante, de Serre proposa une nouvelle loi sur la police de la presse. Il s'était inspiré pour cela de la critique que Royer-Collard avait faite de la loi de 1817, et dans la commission nommée pour étudier le projet, à côté du chef des Doctrinaires, on voyait Barante et Guizot ; on comprend donc que la loi était à peu près l'expression des opinions de Royer-Collard et de ses amis. Elle punissait quatre sortes de délits : 1° la provocation publique aux crimes et délits ; 2° les offenses publiques à la personne du roi ; 3° les outrages à la morale publique et aux bonnes mœurs ; 4° la diffamation et l'injure publique. Toutes les fautes étaient justiciables du jury, sauf la simple injure.

La censure était abolie pour les journaux, mais on les grevait d'un cautionnement assez fort.

Cette loi était donc plus libérale que les précédentes, et Royer-Collard s'en réjouissait fort. Benjamin Constant, lui-même, appréciait, à part quelques légères critiques, le projet de loi et il vint le dire à la tribune (1). Pourtant, il demanda que l'on supprime les mots « morale publique » disant que, si l'on punissait les outrages aux bonnes mœurs, cela suffisait et qu'il était inutile de dire qu'on punirait aussi les outrages à la morale publique, car ces mots, mal interprétés, pouvaient per-

(1) *Archives parlementaires*, XXIII, 35.

mettre d'accorder à la religion dite « religion de l'Etat », une protection qui serait refusée aux autres religions. C'était une riposte aux ultras qui déclaraient la loi, une loi athée, car le mot de religion n'y était pas prononcé.

Royer-Collard prit la parole et demanda qu'on repousse tout amendement, car on ne peut punir l'outrage à *la religion*, mais l'outrage *aux religions*, sinon, la liberté de conscience serait lésée. Or, les religions diffèrent entre elles, sont même parfois contraires, on ne peut donc protéger que leur partie commune, c'est-à-dire la morale publique. La bonne foi de Royer-Collard se montre ici toute entière ; catholique pratiquant, il ne veut pas pourtant, pour sa religion, un privilège sur les autres sectes. Il veut le même traitement pour toutes les confessions.

Il prit souvent la parole dans la discussion de cette loi, mais sans se placer jamais à un point de vue très général, et ainsi ses discours perdent pour nous beaucoup de leur intérêt. Il se contenta de défendre certains articles ou de repousser certains amendements ; ainsi un article était ainsi conçu : « Ne donneront ouverture à aucune action en diffamation ou en injure, les discours tenus dans le sein des deux Chambres, ainsi que les rapports et toutes autres pièces imprimées par l'ordre d'une des deux Chambres. » Manuel voulut faire adopter un amendement, par lequel il demandait que les discours prononcés à la Chambre et imprimés, pour

être lus au dehors, ne donnent lieu à aucune action (1). Royer-Collard combattit l'amendement pour repousser un privilège donné aux députés : « Point de privilèges, Messieurs, c'est notre honneur de vivre sous la loi commune ; ayons l'ambition d'y rester ; point d'inviolabilité contre nos concitoyens. » (2)

De même, il fit repousser un amendement de la Bourdonnaye, tendant à accorder aux Chambres le droit de juger les individus accusés de l'avoir offensée.

Il prit encore la parole pour la discussion soulevée par l'article suivant : « Nul ne sera admis à prouver la vérité des faits diffamatoires, si ce n'est dans le cas d'imputation contre les dépositaires ou agents de l'autorité, ou autres personnes ayant agi dans un caractère public, de faits relatifs à leurs fonctions. Dans ce dernier cas, les faits pourront être prouvés par toutes les voies ordinaires, sauf la preuve contraire par les mêmes voies. » Il fit valoir que la vie privée des particuliers doit être *murée*, tandis que la vie publique des fonctionnaires doit s'étaler au grand jour.

A peine la discussion de la loi sur la police de la presse était-elle close que s'ouvrait celle de la loi sur les journaux, supprimant la censure et établissant des cautionnements. L'extrême gauche at-

(1) *Archives parlementaires*, XXIII.

(2) *Ibid.*, XXIII.

taqua le projet de loi, car elle ne voulait aucune réglementation.

Royer-Collard soutint le projet ministériel, qui ne violait pas la Charte, comme le disaient les députés de gauche. Ce n'était pas une loi d'exception, car une fois le cautionnement versé, on peut écrire ce que l'on veut dans les journaux : « Cautionnés ou non, on y écrira ce qu'on voudra ; aucune prévention directe ou indirecte ne gênera les écrivains. Nous voilà déjà dégagés d'une grande inquiétude ; la liberté de la presse est hors de la discussion ; elle ne peut pas y être invoquée. » (1) La Charte dit : « Les Français ont le droit de publier et de faire imprimer leurs opinions. » Mais publier des opinions et fonder un journal sont deux choses bien différentes. Dans le journal, ce qu'il faut voir surtout, c'est *l'entreprise*, la spéculation. Et c'est cette entreprise, cette spéculation, qui est cautionnée, c'est le côté matériel et financier, non le côté intellectuel et moral qui est grevé du cautionnement.

Cette argumentation était évidemment un peu superficielle. Que le cautionnement soit nécessaire pour assurer le paiement des amendes possibles, cela est peut-être vrai, mais faut-il en conclure que l'on doive nécessairement mettre cette barrière à la liberté de la presse périodique ? D'autant plus

(1) *Archives parlementaires*, XXIV, 173.

que les cautionnements étaient fort élevés et que leur quotité était une véritable gêne pour beaucoup de journaux. Pourtant, le même argument était repris par Lainé : « Les journalistes publient aussi les opinions des autres ; ils publient les débats des assemblées, les séances des tribunaux. Or, c'est là exercer une profession publique, dont il est naturel d'assujettir l'exercice à quelques garanties. » (1)

Dans la nuit du 13 au 14 février, le duc de Berry fut assassiné, et le coup de poignard de Louvel fut le signal d'une restriction de toutes les libertés. La liberté de la presse fut, après la liberté individuelle, violemment attaquée, et le 1^{er} mars, un projet de loi fut déposé à la Chambre par le ministère. La discussion fut des plus passionnées. Marcellus, La Bourdonnaye, Casteljajac, vinrent, tour à tour, demander le rétablissement de la censure. Ternaux reprit un amendement qu'avait retiré La Bourdonnaye, et tendant à accorder aux ministres le délai d'un an pour faire rentrer la presse dans l'ordre, grâce à la loi que l'on allait voter.

Royer-Collard soutint l'amendement. Il avait rompu avec le ministère, et s'il reconnaissait qu'étant donné l'état des esprits, des mesures coercitives sévères étaient indispensables, il ne voulait pourtant pas accorder à des ministres qui n'avaient pas sa confiance, un pouvoir illimité en du-

(1) *Archives parlementaires*. XXIV, 171.

rée. La loi sur la police des journaux, nécessaire momentanément, ne doit pas se prolonger outre mesure, sous peine d'affaiblir la royauté par sa puissance même : « Les lois d'exception sont des emprunts usuraires qui ruinent le pouvoir, alors même qu'ils semblent l'enrichir. » (1) Cette loi va être accaparée par un parti à son propre profit. Royer-Collard semble ici avoir prévu l'avenir. Il voyait la contre-révolution s'approcher à grands pas, et il la redoutait.

Quand tomba le ministère Richelieu, le cabinet Villèle, qui lui succéda, présenta, à peine arrivé au pouvoir, un projet de loi sur la presse. Ce projet avait été préparé par de Serre, et il restreignait fort la liberté. D'abord, l'autorisation royale était nécessaire pour la publication de tout journal nouveau. Ensuite, les cours royales pouvaient suspendre ou supprimer tout périodique dont les tendances seraient en haut lieu jugées déplaisantes. De plus, dans des périodes troublées, la censure pourrait être rétablie.

L'extrême droite applaudissait à ces mesures, la gauche et le centre gauche s'en indignaient. Royer-Collard s'en attristait, car il y voyait le triomphe des ultras. Pour lui, « les libertés sont des résistances » (2), et à ce titre, la liberté de la presse doit être sacrée, « elle a le caractère et

(1) *Archives parlementaires*, XXVI, 719.

(2) *Ibid.*, XXXIV, 131.

l'énergie d'une institution politique..., c'est une nécessité sociale... Deux garanties avaient été données aux droits reconnus : le gouvernement représentatif et la liberté de la presse. La première s'est dénaturée ; le gouvernement représentatif a changé de mains... L'autre garantie est maintenant en question. » (1) La supprimer, c'est courir à la tyrannie. Il estime que la loi est inutile, immorale et qu'elle choque l'esprit et les mœurs de la nation.

La suppression d'un journal avait été considérée comme une peine, la plus grave, par la commission. Royer-Collard fit remarquer que supprimer un journal ce n'était que supprimer le titre, et qu'il pouvait le lendemain même paraître sous un autre nom. La suppression, ce n'est, néanmoins, pas autre chose que l'arbitraire, c'est de l'arbitraire pur. Quant à la censure que l'on pourra rétablir, si les circonstances l'exigent, ce n'est pas autre chose qu'un coup d'Etat. Or, les coups d'Etat n'ont jamais fait vivre les gouvernements, loin de là, c'est pour eux un danger.

Le 29 décembre 1827, le ministère présenta une loi sur la presse, qui étouffait définitivement la liberté de la presse. Une censure préalable était organisée ; rien ne pouvait plus paraître qui ne fût jugé bon par le pouvoir central. Royer-Collard

(1) *Archives parlementaires*, XXXIV, 131 et sqq.

fit valoir qu'une telle loi n'était pas dirigée contre la licence, mais contre la liberté (1). Le dépôt préalable de cinq ou de dix jours, qui était ordonné par la loi, empêchera d'écrire, car avant d'arriver au public, il faut, en quelque sorte, gagner un procès contre le pouvoir. La loi est tyrannique, puisqu'avec la liberté elle étouffe l'intelligence. Mais cette tyrannie n'étonne pas Royer-Collard, car elle vient du parti qui a déjà fait voter la loi sur le sacrilège et celle sur le droit d'aînesse.

Le projet décidait que les atteintes à la vie privée pouvaient être poursuivies par le ministère public ; Royer-Collard qui, en d'autres temps, avait soutenu que la vie privée doit être murée, prit la parole : elle doit être murée, il est vrai, mais c'est seulement celui qui est attaqué qui peut s'en prévaloir. De quel droit le ministère public le ferait-il ? De quel droit prendrait-il en mains la défense d'un particulier ? Le pouvoir moral lui manque pour cela, et si la loi lui donne cette force d'inquisition, elle ne peut lui en donner le droit.

Le projet de loi fut voté par la Chambre des députés, mais le Roi, prévoyant qu'il serait repoussé par la Chambre des pairs, ou qu'il serait bouleversé par des amendements, le retira.

Il faut arriver en 1835 pour trouver un autre projet de loi sur la presse qui ait intéressé Royer-

(1) *Archives parlementaires*, XLIX, 566.

Chiffard. C'était au lendemain de l'attentat de Fieschi. Les pénalités étaient augmentées pour presque tout les délits de presse. L'empire paraît être passé. Une autorisation préalable était nécessaire pour la publication des discours et tracts politiques.

Enfin Chiffard, après avoir déploré l'attentat commis sur la personne du roi, se réfère à la loi qu'il ne trouve pas fléchir. Un quai de attentats les délits d'effraction à la personne du roi et au gouvernement, pour les renvoyer à la jurisdiction du jury et les porter « directement » à la Chambre des pairs. Pourquoi ce détournement des possibilités ? Parce qu'on trouve que le jury n'est pas assez sévère, qu'il ne condamne pas assez ! Et c'est à cause de cela que l'on donne à la Chambre des pairs les pouvoirs qui s'exercent par deux ou trois degrés ? Et comme il s'oppose à la loi parce qu'elle envoie au jury les jurés et qu'il était censé, en 1835, ne qu'il était vingt ans auparavant, on partant décidé de cette « liberté ».

44

On a vu un autre exemple que l'opinion de Roger Chiffard sur la liberté de la presse avait subi la même évolution que pour toutes les autres libertés. Il en est, au fond, possible, des situations sociales nouvelles peuvent pousser les lois à accepter des restrictions momentanées de la liberté de

la presse, mais ce n'est jamais que comme un moyen immédiat et transitoire pour ramener l'ordre. Au début de sa carrière, tant qu'il est un défenseur résolu du ministère, il est porté plus facilement à voir la situation grave et à demander une suspension des libertés ; plus tard, quand ses illusions sont tombées, quand il a perdu confiance dans l'avenir et dans la beauté du gouvernement représentatif, il se montre plus ardent partisan des libertés qu'il voudrait entières et intactes.

Il fut, ainsi qu'on l'a dit, « un libéral singulièrement autoritaire », mais autoritaire surtout pendant les premières années de sa carrière, libéral pendant les dernières. Dans cette évolution, et c'est surtout pour cela qu'on doit l'admirer, il est toujours resté de bonne foi, travaillant pour le triomphe de son parti et le bonheur de la nation.

Montpellier, le 5 juin 1908
Vu, le Doyen de la Faculté de Droit,
VIGIÉ.

Montpellier, le 10 mai 1908
Vu, le président de la thèse
M. MOYE.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Montpellier, le 12 mai 1908.
Pour le Recteur,
Le Vice-Président du Conseil de l'Université :
MAIRET.

BIBLIOGRAPHIE

Archives parlementaires. 2^e série. De l'an VIII à 1838.
Cent quatorze volumes parus, en cours de publication.

AUTEROCHE. — La liberté du culte, thèse de droit. Paris, 1889. 262 pages.

BARANTE (DE). — Etudes historiques et biographiques. Paris, Didier, 1857. 2 volumes.

— Etudes littéraires et historiques. Paris, Didier, 1858. 2 volumes.

— Souvenirs (1782-1866). Publiés par son petit-fils, Claude de Barante. Paris, Calmann-Lévy, 1898. 10 volumes.

BARTHÉLÉMY. — Introduction du régime parlementaire en France. Paris, Giard et Brière, 1904. 323 pages.

— Le pouvoir constituant sous la Restauration et la Monarchie de Juillet (1).

(1) Nous devons à l'extrême obligeance, à l'amabilité inépuisable de M. Barthélémy, le plaisir de citer ici son beau livre sur le *Pouvoir constituant sous la Restauration et la Monarchie de Juillet*. Cet ouvrage n'est pas encore édité, il va l'être prochainement. Son auteur a bien voulu nous en prêter le manuscrit, qui nous a été d'un grand secours, au long de cette étude. Nous tenons à remercier ici notre professeur et maître dont nous conserverons toujours le meilleur et le plus respectueux souvenir.

- BEUGNOT. — Mémoires. Paris, Dentu, 1868. 2 volumes.
- BLUNTSCHLI. — Théorie générale de l'Etat. Traduit de l'allemand par de Riechnatter. 2^e édition, Paris, Guillaumin, 1881. 492 pages.
- BONALD. — Œuvres.
- BONNEFON. — Le régime parlementaire sous la Restauration, thèse de droit. Paris, 1905. 424 pages.
- BOUTMY. — Etudes de droit constitutionnel, 3^e édition. Paris, Colin, 1899.
- BRYCE. — Studies in history and jurisprudence. Oxford, Clarendon Press, 1901.
- CHATEAUBRIAND. — De Bonaparte et des Bourbons, tome XXIV des œuvres chez Ladvocat.
- La Monarchie selon la Charte, tome XXV.
- Réflexions politiques, tome XXIV.
- CONSTANT (BENJ.). — Cours de politique constitutionnelle. Paris, Guillaumin, 1872. 2 volumes.
- COURCY (DE). — La liberté de l'individu, thèse de droit. Poitiers, 1901. 266 pages.
- DANDURAND. — Le mandat impératif, thèse de droit. Bordeaux, 1896. 182 pages.
- DUGUIT. — L'Etat. Paris, Fontemoing, 1901-1903. 2 volumes (1^{er} vol. Le droit objectif et la loi positive. — 2^e vol. Les gouvernants et les agents).
- Manuel de droit constitutionnel.
- DUVERGIER DE HAURANNE. — Histoire du gouvernement parlementaire en France, 1814-1830. Paris, Lévy. 10 volumes. 1857-1871.
- ESMEIN. — Eléments de droit constitutionnel. Paris, Larose, 1899.
- FAGUET (E.J.). — Politiques et moralistes du XIX^e siècle. Lecène et Oudin. 2 volumes.
- FERRAND. — Mémoires publiés par le vicomte de Broc. Paris, Picard, 1897.
- FIÉVÉE. — Histoire de la session de 1815.

- GUGLIELMO DE GREEF. — Régime parlementaire et régime représentatif. Palerme, Remo Gaudron, 1890. 80 pages.
- GRIMAUD. — Histoire de la liberté d'enseignement en France depuis la chute de l'ancien régime jusqu'à nos jours. Thèse de droit. Grenoble, 1898. 601 pages.
- GUIZOT. — Histoire des origines du gouvernement représentatif et des institutions politiques de l'Europe. Paris, Didier, 1880. 2 volumes.
- Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps.
- Rapports au roi et pièces. Paris, Imprimerie Nationale, 1835.
- HATZFELD. — Le mandat électoral. *Revue parlementaire*, 1900. Tome I.
- HAUSSEZ (D'). — Mémoires. *Revue de Paris*, 1^{er} avril 1894.
- HÉLIE (F.). — Les constitutions de la France. Paris, Maresc, 1880. 1468 pages.
- HOBBS. — De Cive, traduit par Sorbière. Neufchâtel, imprimerie de la Société typographique 1787. 2 volumes.
- HYDE DE NEUVILLE. — Mémoires et Souvenirs. Paris, Plon, 1888-92. 3 volumes.
- JANET (P.). — Histoire de la science politique dans ses rapports avec la morale. Paris, Lechange, 1872. 2 volumes.
- KHALIL BOULAD. — Souveraineté et forces sociales. Thèse de droit. Paris, 1900. 242 pages.
- LABAND. — Droit public.
- LANJUINAIS. — Constitutions de la nation française avec un essai de traité historique et politique sur la Charte. Paris, Baudoin, 1819. 2 volumes.
- LAVERGNE. — Hommes d'Etat contemporains. Royer-Collard. *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} octobre 1861.
- LAVISSE et RAMBAUD. — Histoire générale. Paris, Colin, 1894-1899, tome X.

- LEGRAVEREND. — Des lacunes et des besoins de la législation française en matière politique et en matière criminelle. Paris, 1828.
- MALEBOUCHE. — Du système des doctrinaires. Paris, 1831. 120 pages.
- MÉTAIRIE. — De la liberté individuelle. Thèse de droit. Rennes, 1904. 124 pages.
- MICHEL (H.). — L'Idée de l'Etat. Thèse de lettres. Paris, 1894. 659 pages.
- MICHON. — Le gouvernement parlementaire sous la Restauration.
- MONTESQUIEU. — L'Esprit des lois.
- MONTLOSIER (DE). — De la Monarchie française, au 1^{er} mars 1822. Paris, Gide, 1822.
- NETTEMENT (A). — Histoire de la Restauration, Paris, Lecoffre, 1860-1872. 8 volumes.
- ORLANDO. — Fondement de la représentation politique. (*Revue du Droit public*, 1895, I, 22).
- PASQUIER. — Histoire de mon temps. Mémoires du chancelier Pasquier, publiés par le duc d'Audiffret-Pasquier. Paris, Plon, 1894-1895. 6 volumes.
- REID (T.). — Œuvres complètes publiées par Th. Jouffroy, avec fragments de Royer-Collard. Paris, Mesnier, 1828-1836. 6 volumes.
- RÉMUSAT. — De l'esprit de réaction, Royer-Collard et Tocqueville. *Revue des Deux-Mondes*, 15 octobre 1861.
- RICHELIEU. — Mémoires, *Revue historique*, tome XXXVII.
- ROUSSEAU. — Contrat social.
- ROYER-COLLARD. — Introduction aux lettres sur la cour de la chancellerie d'Angleterre, par C. P. Cooper.
- SPÜLLER. — Royer-Collard. Paris, Hachette, 1895. 215 pages (Collection des grands écrivains français).
- TAINÉ. — Les Origines de la France contemporaine. Paris, Hachette, 1878-1894. 6 volumes.

VATTEL (DE). — Le droit des gens. Paris, 1830-1838. 3 volumes, traduit par Royer-Collard.

VAULABELLE (DE). — Histoire de la Restauration. Paris, Pellegrin, 1855, 8 volumes.

VÉRON (D^r). — Mémoires d'un bourgeois de Paris. Paris, Gonet, 1853. 2 volumes.

VIEL-CASTEL (DE). — Histoire de la Restauration. Paris, Lévy, 1860-1878. 20 volumes.

VILLÈLE. — Mémoires et correspondances. Paris, Perrin, 1888-1890. 5 volumes.

— Le ministère dans le gouvernement représentatif.

VITROLLES. — Mémoires et relations politiques, publiés par Eugène Forgues. Paris, Charpentier, 1884. 3 volumes.

WEIL (G.-D.). — Les élections législatives depuis 1789. Histoire de la législation et des mœurs. Paris, Alcan, 1895. 294 pages.

— Histoire du parti républicain en France.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	7
§ I. — Les partis en 1815	8
§ II. — Les changements d'opinion de Royer-Collard	11
§ III. — Caractère politique de Royer- Collard	15
§ IV. — Royer-Collard et la religion. . .	18
§ V. — Royer-Collard et la légitimité . .	19
§ VI. — Méthode de Royer-Collard . . .	22
§ VII. — Intérêt actuel de la gestion . . .	23
CHAPITRE PREMIER. — ROYER-COLLARD ET LA SOVERAINETÉ	25
§ I. — Attitude de Royer-Collard envers les partis en présence	25
§ II. — Royer-Collard n'admet pas la sou- veraineté d'un homme	37
§ III. — Royer-Collard n'admet pas la sou- veraineté du peuple.	43
§ IV. — Royer-Collard n'admet pas la sou- veraineté du peuple et du roi unis . . .	47
§ V. — Royer-Collard n'admet que la sou- veraineté de la raison	51
§ VI. — Royer-Collard et les classes moyen- nes	64
§ VII. — Royer-Collard et la Charte . . .	70

	Pages
CHAPITRE II. — ROYER-COLLARD ET LA REPRÉSEN-	
TATION	93
§ I. — Le roi n'est pas représentant, il est pouvoir	94
§ II. — La Chambre des députés n'est pas représentative des individualités, mais des intérêts.	97
§ III. — Les électeurs sont fonctionnaires de la Charte	113
§ IV. — Historique de l'opinion de Royer- Collard sur la représentation par la Chambre des députés	126
§ V. — Pour Royer-Collard, les pairs représentant les grands intérêts. . . .	138
§ VI. — Historique de l'opinion de Royer- Collard sur la représentation par la Chambre des pairs	148
§ VII. — Opinions de certains auteurs sur les théories de Royer-Collard au sujet de la représentation	151
CHAPITRE III. — ROYER-COLLARD ET LE RÉGIME PARLEMENTAIRE	157
§ I. — Du régime parlementaire d'après la Charte	160
§ II. — Evolution des idées de Royer- Collard sur le régime parlemen- taire. — Première phase	166
§ III. — Deuxième phase	209
§ IV. — Monarchie de juillet	241
§ V. — Résumé	244
§ VI. — Opinion de M. Faguet sur les théo- ries de Royer-Collard au sujet du régime parlementaire	246

	Pages
CHAPITRE IV. — ROYER-COLLARD ET LA LIBERTÉ .	249
§ I. — Royer-Collard et la liberté individuelle	255
§ II. — Royer-Collard et la liberté religieuse	269
§ III. — Royer-Collard et la liberté d'enseignement	282
§ IV. — Royer-Collard et la liberté de la presse	294
BIBLIOGRAPHIE	313

